



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학박사학위논문

다부처 관련 정책의  
조정제도에 관한 연구

2017년 2월

서울대학교 대학원

행정학과 행정학전공

임 현 정



# 다부처 관련 정책의 조정제도에 관한 연구

지도교수 김 병 섭

이 논문을 행정학 박사학위논문으로 제출함

2016 년 10 월

서울대학교 대학원  
행정학과 행정학 전공  
임 현 정

임 현正的 박사학위논문을 인준함

2016 년 12 월

위 원 장

정 광 호



부 위 원 장

이 수 영



위 원

이 선 우



위 원

박 광 국



위 원

김 병 섭







## 초 록

사회가 복잡·다원화되고 민간의 정치·행정 참여가 확대되면서 한 부처가 단독으로 수행하기 어려운 ‘다부처 관련 정책’이 급증하고 있다. 1980년대 진행된 신공공관리 개혁으로 분권화와 전문화가 심화되면서 이러한 경향은 더욱 강화되었다. 다양한 민관 행위자들의 참여 하에 효과적으로 정책을 조정할 수 있는 제도의 설계를 모색하는 것이 21세기 정부의 주요한 과제가 되고 있다. 대통령을 위시로 계층제적 조정을 강화하는 국가들이 있는 반면 폭넓은 이해관계자들이 정책과정에 참여하도록 함으로써 네트워크 거버넌스를 통한 조정을 강화하는 국가들도 있다. 그러나 이러한 상반되는 접근, 즉 계층제를 통한 조정과 네트워크 거버넌스를 통한 조정제도가 실제 정책조정에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 실증연구는 부족하다.

본 연구는 다부처 관련 정책을 조정하는 제도가 통시적으로 어떻게 변천해왔는지 살펴보고, 각기 다른 특성을 지니는 정책조정제도 하에서 실제 조정의 양상과 결과가 어떻게 달라졌는지 분석하고자 한다. 이를 위해 전형적인 다부처 관련 정책인 ‘지속가능발전정책’을 분석대상으로 선정하여 사례연구를 수행하였다. 먼저 지속가능발전정책을 조정하기 위한 제도인 위원회와 법이 정권별로 어떻게 변천해왔는지 분석하고 각 시기별 조정제도의 특징을 분석하였다. 이후 정책조정에 특히 중요한 영향을 미치는 것으로 논의되는 세 가지 요인, 즉 대통령의 관심과 참여, 이해관계자의 참여, 위원회 관리방식을 중심으로 분석 및 논의를 전개하였다. 세 요인의 변화가 정책조정의 양상과 결과에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석함으로써 효과적인 다부처 관련 정책의 조정제도를 위한 조건들에 대해 탐색하고자 하였다.

먼저 지속가능발전정책 조정제도의 변천을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 우리나라의 지속가능발전정책은 김대중 정부 시기 대통령직속 지속가능발전위원회(이하 지속위)가 설치되면서 본격적으로 시행되었다고 할 수 있다. 노무현 정부 시기에는 지속위가 국정과제위원회로 격상되면서 그 기능과 권한이 크게 강화되었다. 「지속가능발전기본법」이 제정되었고 최초로 국가지속가능발전 전략 및 이행계획이 수립되었다. 이명박 정부 시기에는 녹색성장이 핵심적인 대통령 아젠다로 등장하면서 대통령직속 녹색성장위원회(이하 녹색위)가 설립되었고, 지속위는 환경부소속 위원회로 격하되었다. 「저탄소녹색성장기본법」이 제정되면서, 종래의 「지속가능발전기본법」은 「지속가능발전법」으로 개정되면서 기본법의 위치를 상실하였고, 법의 핵심적인 내용 중 상당 부분이 「저탄소녹색성장기본법」으로 이관되었다. 박근혜 정부 시기에는 녹색위가 다시 국무조정실소속 위원회로 격하되었다. 지속위는 여전히 환경부소속 위원회의 위상을 유지하고 있었다. 지속가능발전정책을 조정하고 이에 대한 자문을 제공하는 대통령 위원회가 부재하는 상황에서 국무조정실과 환경부가 법에 명시된 기능을 중심으로 지속가능발전정책을 추진하고 있다.

시기별 조정제도의 특성을 보면 김대중 정부 시기에는 지속가능발전정책에 대한 대통령의 관심이 지속적으로 이어지지 못하였으며 대통령 보고 횟수도 제한적이었다. 지속위의 민간위원 중 시민사회 위원이 상당한 비율을 차지하였으며, 관련 분야의 핵심적 단체들이 참여하여 위원회가 비교적 대표성 있게 구성되었다. 지속위 사무조직은 청와대 복지노동수석비서관이 총괄하였는데, 지속위 업무를 전담하는 것이 아니었기 때문에 업무가 집중적으로 이루어지는 데에는 한계가 있었다. 노무현 정부 시기에도 지속가능발전이 대통령의 핵심적인 아젠다는 아니었다. 그러나 지속위가 12개의 국정과제위원회 중 하나로 선정되면서, 민간위원들이 ‘국정과

제회의'라는 제도적 장치를 통해 정책이 결정되는 자리에 직접 참여할 수 있었다. 국정과제회의에 상정된 안건과 관련하여 상충하는 의견이 있는 경우, 양측의 토론을 진행하고 회의에 참석한 대통령이 그 자리에서 정책을 결정하기도 하였다. 위원회를 지원하는 사무조직의 장을 청와대 지속가능발전비서관이 역임하면서, 위원회의 자문이 실제 정책에 효과적으로 반영되는 시스템이 구축될 수 있었다. 이명박 정부 시기에는 녹색성장이 대통령의 핵심적인 아젠다로 등장하였다. 본 연구는 녹색성장을 지속가능발전의 세 가지 축인 환경, 경제, 사회 중 특히 환경과 경제의 선순환에 초점을 둔 이명박 정부의 성장 패러다임이자, 지속가능발전의 실현을 위한 전략으로 이해하였다. 따라서 녹색성장정책이 지속가능발전정책에 포함되는 것으로 보았다. 녹색성장에 대한 대통령의 관심은 대단히 높은 수준이었으며, 이는 녹색위 설치, 예산 및 인력의 전폭적인 지원, 대통령 주재 보고대회의 높은 빈도, 법 제정이나 기본계획 수립 시 정부안을 마련하는 데 소요된 시간 등을 통해 확인할 수 있었다. 이해관계자 참여의 폭은 제한적이었다. 시민사회 대표 위원의 비중이 전임정부들에 비해 크게 낮았으며, 지속가능발전을 위해 오랜 기간 활동해온 핵심적인 단체들의 참여가 이루어지지 못한 한계가 있었다. 녹색위 회의인 녹색성장 보고대회 및 이행점검회의는 이백 명 내외의 이해관계자가 참여하는 대규모 행사로, 발언자와 발언내용이 대체로 사전에 정해지고 발언 시간이 수분 내로 제한되는 등 다소 경직적인 성격을 띠는 것으로 나타났다. 국정과제회의와 달리 보고대회에서는 정책이 결정되지 않았으며 최종적인 결정은 국무회의를 통해 이루어졌다. 녹색위 사무조직인 녹색성장기획단은 전임 정부의 지속위 사무조직에 비하여 큰 위상을 가졌는데, 특히 공동단장인 청와대 녹색성장기획관이 녹색성장정책조정에 중심적인 역할을 한 것으로 나타났다. 박근혜 정부 시기에는 녹색위도 국무조정실소속으로 이관되면

서 지속가능발전정책을 조정하는 대통령위원회가 부재한 상황이 되었다.

정책조정에 있어 중요하다고 인식되는 요인인 대통령의 관심과 참여, 이해관계자의 참여, 위원회 관리방식이 조정의 양상과 결과에 미치는 영향을 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 지속가능발전에 대한 대통령의 관심이 높을수록 조직의 신설이나 인력 및 예산의 확보가 용이하였으며, 원활한 부처 협조로 법안이나 범부처 계획을 수립할 시 빠른 속도로 정부안이 작성되는 등 적어도 정부 내에서는 비교적 정책조정이 원활하게 이루어지는 것으로 나타났다. 그러나 대통령의 관심이 지나치게 크거나 정책 선호가 명확하게 드러나는 경우 역기능이 나타나기도 했다. 빠른 시간 내에 가시적인 성과를 보여야 한다는 압박이 부처 간에 중복적인 사업을 추진하거나 기존의 사업을 대통령의 선호에 부합하는 방향으로 수정하여 새로운 사업으로 내세우는 등의 왜곡현상이 나타나기도 했다. 대통령의 뚜렷한 정책선호에 부합하지 않는 영역에서는 정책 공백이 나타나는 문제 또한 발생하였다. 더욱이 대개 이러한 정책들은 정권의 변화와 함께 사라지거나, 새 정부의 정책기조에 맞는 방향으로 다시 윤색되는 과정을 거치는 양태를 보여 장기적인 관점에서 정책실패로 이어질 공산이 큰 것으로 나타났다. 정리해보면 대통령의 관심은 정책 조정에 필요한 자원을 동원하는 데에는 긍정적인 영향을 미치지만, 어느 수준을 초과할 시에는 오히려 부처들의 과잉몰입을 초래하여 Peters (1998)가 말하는 가외성 및 공백 유형의 조정 실패를 초래하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 본 연구는 정책조정이 원활하게 이루어지는 데 있어 대통령 관심의 크기도 중요하지만 이와 더불어 ‘대통령이 참여하는 방식’이 중요함을 제시하였다. 특히 여러 부처간에 상충하는 이해와 관점을 조정해야 하는 지속가능발전정책 영역의 경우, 대통령이 특정한 정책선호를 갖고 이러한 방향으로 정책을 추진하기 위하여 효과적으로 자원을 동원하는 방식의 참

여보다는, 대통령의 권한을 이용하여 폭넓은 이해관계자들이 참여하게 하고, 이러한 결정을 일선 부처로 연결시키는 과정에서 계층제적 조정을 강화하는 일종의 촉진자로서 역할 할 때 상기한 역기능을 억제하고 대통령의 참여가 특히 장기적인 관점에서 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 제시하였다.

두 번째, 이해관계자의 참여가 제한적으로 이루어지는 경우, 행정부 내에서의 정책조정은 원활하게 이루어진다 할지라도 조정을 통해 결정된 정책이 집행되거나 법제화되는 과정에서는 오히려 더 큰 비용을 초래하는 것으로 나타났다. 그러나 이해관계자가 폭넓게 참여한다고 해서 반드시 정책조정이 원활하게 이루어지는 것은 아니었다. 김대중 정부 시기 지속위의 이해관계자 참여는 긍정적으로 평가할 만한 수준이었으나, 내부에서의 논의는 활발했던 반면 이것이 실제 정책으로 연계되지 못하는 한계가 있었다. 실제로 위원회에서의 논의가 정책에 반영되기 위해서는 대통령의 특별한 관심과 참여가 이루어지거나, 또는 국정과제회의와 같이 민간위원의 참여를 실질화할 수 있는 별도의 제도적 장치가 필요하다는 것을 확인할 수 있었다.

마지막으로 본 연구에서 중요한 요인으로 파악한 것은 위원회 관리방식이었다. 효과적인 정책조정을 위해서는 대통령의 관심과 참여, 위원회 구성의 대표성도 중요하지만, 위원회와 정부간에 얼마나 효과적인 연계가 이루어지느냐에 따라 조정의 최종적인 성과가 갈린다고 보았다. 실제로 본 사례에서도 위원회 사무조직의 장이 누구인가에 따라 위원회의 논의가 갖는 영향력에 현저한 차이가 나타남을 확인하였다. 위원회 사무조직의 장을 중앙부처 국장이 담당할 때에 비하여 청와대 비서관이 담당할 때, 위원회의 자문내용이 실제 정책에 반영되는 정도가 커졌다. 여러 업무를 겸하는 청와대 수석보다는 지속위 업무를 전담하는 청와대 비서관이 있을

때 보다 효과적인 조정이 이루어졌다.

분석결과를 종합하면 대통령의 적정한 관심과 참여, 이해관계자의 폭넓은 참여, 위원회의 자문이 일선 정부기구에 효과적으로 연계되도록 하는 관리방식은 다부처 관련 정책을 원활하게 조정하는 데 있어 개별적으로 필요하고, 모여서는 충분한 조건들(individually necessary and jointly sufficient conditions)임을 제시하였다. 예의 세 가지 요인을 두루 갖춘 정책조정제도를 설계하는 것이 특히 지속가능발전과 같이 상충하는 관점간의 조화를 기하여야 하는 다부처 관련 정책영역에서는 중요하다는 정책적 함의를 제공할 수 있었다. 또한 최근 급증하는 정책조정 어려움 극복하기 위하여 계층제적 조정과 네트워크 거버넌스에 기반한 조정 중 어떠한 것을 강화해야 할 것인가에 관한 논쟁에 본 사례에 대한 분석을 제공할 수 있었다는 데 이론적 의의를 찾을 수 있을 것이다. 선행 연구에서는 양자를 각각 옹호하는 견해와 양자간의 보완이 필요하다는 견해가 공히 존재하였으나, 본 지속가능발전정책 조정사례의 경우 후자의 견해를 지지하는 결과가 도출되었다. 즉, 계층제적 요소인 대통령의 관심과 참여, 네트워크 거버넌스적 요소인 이해관계자의 참여, 양자의 교량 역할을 하는 위원회 관리방식이라는 추가적인 요인까지 갖추어져야 효과적인 정책조정제도의 설계가 가능함을 제시하였다.

주요어 : 다부처 관련 정책, 정책조정, 지속가능발전, 녹색성장

학 번 : 2011-31211

## 목 차

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| <b>제 1 장 서론</b>                   | <b>1</b>   |
| 1. 연구의 배경 및 필요성                   | 1          |
| 2. 연구의 범위                         | 3          |
| <b>제2장 이론적 배경</b>                 | <b>7</b>   |
| 1. 거버넌스의 전환과 다부처 관련 정책조정          | 7          |
| 2. 지속가능발전 패러다임과 국내외 지속가능발전 현황     | 23         |
| 3. 선행연구의 검토                       | 45         |
| <b>제3장 연구방법론</b>                  | <b>57</b>  |
| 1. 사례연구                           | 57         |
| 2. 연구의 명제 및 분석틀                   | 60         |
| <b>제4장 지속가능발전정책 조정제도의 변천</b>      | <b>64</b>  |
| 1. 김대중 정부 : 대통령직속 지속가능발전위원회의 출범   | 65         |
| 2. 노무현 정부 : 지속가능발전위원회의 국정과제위원회 격상 | 72         |
| 3. 이명박 정부 : 대통령직속 녹색성장위원회의 출범     | 86         |
| 4. 박근혜 정부 : 녹색성장위원회의 국무총리실 이관     | 100        |
| 5. 시기별 정책조정제도의 비교                 | 106        |
| <b>제5장 분석결과 및 논의</b>              | <b>117</b> |
| 1. 대통령과 지속가능발전정책 조정               | 117        |



|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 2. 이해관계자 참여와 지속가능발전정책 조정 ..... | 147 |
| 3. 위원회 관리방식과 지속가능발전정책 조정 ..... | 180 |
| 4. 지속가능발전정책 조정의 결과 .....       | 199 |
| 5. 소결 .....                    | 218 |

## 제6장 결 론 .....232

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 1. 본 연구의 특징 .....                | 232 |
| 2. 이론적 함의 : 계층제와 네트워크 거버넌스 ..... | 233 |
| 3. 연구의 한계 및 향후 연구과제 .....        | 235 |

## 표 차례

|  |     |
|--|-----|
| 〈표 2-1〉 거버넌스 개념 정의 유형 .....                        | 8   |
| 〈표 2-2〉 조정의 유사개념 .....                             | 14  |
| 〈표 2-3〉 정책조정에 대한 세 가지 이론적 접근 : 계층제, 시장, 네트워크 ..... | 19  |
| 〈표 2-4〉 조정 수단의 클러스터 .....                          | 20  |
| 〈표 2-5〉 17개 지속가능발전목표 .....                         | 25  |
| 〈표 2-6〉 환경성과지수(EPI) (2016년) .....                  | 28  |
| 〈표 2-7〉 국가지속가능발전지표 평가 변화(2010-2014) .....          | 29  |
| 〈표 2-8〉 한국 · OECD 회원국 평균 비교 .....                  | 30  |
| 〈표 2-9〉 지속가능발전 추진 경과 .....                         | 32  |
| 〈표 2-10〉 국가 지속가능발전전략 거버넌스의 요소 및 효과성 범주 .....       | 34  |
| 〈표 2-11〉 국가지속가능발전위원회의 구성방식 .....                   | 37  |
| 〈표 2-12〉 외국의 지속가능발전 관련 법제도 현황 .....                | 38  |
| 〈표 2-13〉 지속가능발전목표 이행추진체계 비교정리 .....                | 41  |
| 〈표 2-14〉 국가별 지속가능발전전략 채택 및 지속위 설립 현황 등 .....       | 42  |
| 〈표 2-15〉 지속위 및 유사기구의 유형 및 기능 .....                 | 44  |
| 〈표 3-1〉 인터뷰 현황 .....                               | 60  |
| 〈표 4-1〉 지속가능발전위원회 검토 대상 중·장기계획 (2002.6.) .....     | 70  |
| 〈표 4-2〉 환경부문 쟁점 현황 .....                           | 74  |
| 〈표 4-3〉 지속위에서 담당한 참여정부 국정과제 .....                  | 82  |
| 〈표 4-4〉 지속가능발전위원회 검토 대상 중장기계획 (2006년 12월 기준) ..... | 85  |
| 〈표 4-5〉 제3차 지속가능발전 기본계획(2016-2035) 수립의 추진경과 .....  | 104 |
| 〈표 4-6〉 시기별 조정수단의 변화 .....                         | 116 |
| 〈표 5-1〉 김대중 정부 국정과제 .....                          | 119 |

|  |     |
|--|-----|
| 〈표 5-2〉 김대중 정부 : 지속가능발전위원회 예산 변화 .....             | 122 |
| 〈표 5-3〉 김대중 정부 시기 지속위의 대통령 건의 내용 .....             | 122 |
| 〈표 5-4〉 인수위 국정과제 : ‘지속가능한 발전과 쾌적한 환경조성 분야’ .....   | 124 |
| 〈표 5-5〉 노무현 정부 : 지속가능발전위원회 예산 변화 .....             | 126 |
| 〈표 5-6〉 지속가능발전위원회 국정과제회의 개최 실적 (’06.11 기준) .....   | 128 |
| 〈표 5-7〉 녹색성장위원회 예산 변화 .....                        | 136 |
| 〈표 5-8〉 녹색성장 투자계획 및 실적 (조원, %) .....               | 138 |
| 〈표 5-9〉 녹색성장기획관실 및 녹색성장기획단 인력규모 .....              | 139 |
| 〈표 5-10〉 녹색성장 보고대회 및 이행점검회의 개최 현황 .....            | 142 |
| 〈표 5-11〉 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획 수립 과정 .....            | 146 |
| 〈표 5-12〉 김대중 정부 지속가능발전위원회 회의 개최 실적 .....           | 149 |
| 〈표 5-13〉 「지속가능발전기본법」 제정 추진경과 .....                 | 154 |
| 〈표 5-14〉 제1차 지속가능발전 기본계획(2006-2010) 수립의 추진경과 ..... | 159 |
| 〈표 5-15〉 제4기와 제5기 지속위의 정부위원 변화 .....               | 164 |
| 〈표 5-16〉 녹색금융 규모 추이 .....                          | 168 |
| 〈표 5-17〉 제3차 지속가능발전 기본계획(2016-2035) 수립의 추진경과 ..... | 172 |
| 〈표 5-18〉 지속위 위원 규모 및 구성비 변화 .....                  | 175 |
| 〈표 5-19〉 녹색위 위원 규모 및 구성비 변화 .....                  | 179 |
| 〈표 5-20〉 제1기 녹색성장위원회 분과위원회 편성 .....                | 189 |
| 〈표 5-21〉 제2기 녹색성장위원회 분과위원회 편성 .....                | 190 |
| 〈표 5-22〉 부처별 지속가능발전전략 .....                        | 204 |
| 〈표 5-23〉 지속가능발전 기본계획 비교 .....                      | 205 |
| 〈표 5-24〉 제1차 기본계획 체계도 .....                        | 206 |
| 〈표 5-25〉 제2차 기본계획 체계도 .....                        | 209 |
| 〈표 5-26〉 제3차 기본계획 체계도 .....                        | 210 |

|  |     |
|--|-----|
| 〈표 5-27〉 신재생에너지 공급비중 추이 .....            | 215 |
| 〈표 5-28〉 지속가능발전정책 조정과 주요 변수들의 평가기준 ..... | 223 |
| 〈표 5-29〉 지속가능발전정책 조정과 주요 변수들의 변화 .....   | 225 |

## 그림 차례

|   |     |
|---|-----|
| 〈그림 2-1〉 지속가능발전 개념 구성 .....                         | 25  |
| 〈그림 3-1〉 연구의 분석틀 .....                              | 63  |
| 〈그림 4-1〉 지속가능발전정책 조정을 위한 공식적 제도의 변화 .....           | 64  |
| 〈그림 4-2〉 참여정부의 국정과제 정책화 프로세스 .....                  | 82  |
| 〈그림 4-3〉 김대중 정부 : 주요정책조정 행위자 및 조정 프로세스 ...          | 106 |
| 〈그림 4-4〉 노무현 정부 : 주요정책조정 행위자 및 조정 프로세스 ...          | 108 |
| 〈그림 4-5〉 이명박 정부 : 주요정책조정 행위자 및 조정 프로세스 ...          | 110 |
| 〈그림 4-6〉 박근혜 정부 : 주요정책조정 행위자 및 조정 프로세스 ...          | 113 |
| 〈그림 5-1〉 지속가능발전위원회 예산 변화 .....                      | 127 |
| 〈그림 5-2〉 녹색성장위원회 예산변화 .....                         | 136 |
| 〈그림 5-3〉 지속위와 녹색위의 예산변화 비교 .....                    | 137 |
| 〈그림 5-4〉 녹색성장 보고대회 및 이행점검회의 보고 빈도 .....             | 145 |
| 〈그림 5-5〉 지속위 위원 구성비 변화 .....                        | 175 |
| 〈그림 5-6〉 녹색위 위원 구성비 변화 .....                        | 177 |
| 〈그림 5-7〉 제1기 지속위 조직체계 .....                         | 183 |
| 〈그림 5-8〉 제3기 지속위 조직체계 .....                         | 184 |
| 〈그림 5-9〉 제4기 지속위 조직체계 .....                         | 186 |
| 〈그림 5-10〉 제1기 녹색위 조직체계 .....                        | 189 |
| 〈그림 5-11〉 제4기 녹색위 조직체계 .....                        | 195 |
| 〈그림 5-12〉 국무조정실 녹색성장지원단 (제5기 녹색위 시기) .....          | 196 |
| 〈그림 5-13〉 국무조정실 녹색성장지원단 (제6기 녹색위 시기) .....          | 198 |
| 〈그림 5-14〉 「지속가능발전기본법」과 「저탄소녹색성장기본법」의 제정 프로세스 비교 ... | 201 |
| 〈그림 5-15〉 지속가능발전기본계획과 녹색성장5개년 계획의 수립 프로세스 비교 .....  | 201 |

## 제 1 장 서론

### 1. 연구의 배경 및 필요성

본 연구는 다부처 관련 정책을 효과적으로 조정하기 위한 제도는 무엇인가에 대한 문제의식에서 출발하였다. 사회가 복잡·다원화되고 여러 부문 간 상호의존성이 강화되면서 정부기구가 단독으로 수행하기 어려운 정책들이 급증하고 있다. 정책과정에 참여하고자 하는 민간의 욕구 또한 날로 커지고 있다. 이러한 환경적 변화에 따라 정부(government)에서 거버넌스(governance)로의 전환이 이루어지고 있으며, 명령과 권위에 기반을 둔 계층제의 대안으로 신뢰와 협력에 기반을 둔 네트워크 거버넌스가 사회문제 해결을 위한 조정기제로서 각광받고 있다. 정책‘집행’뿐만 아니라 정책‘결정’과정에서부터 다양한 행위자들이 참여하도록 하는 위원회제도가 주목받는 것은 이러한 거버넌스의 전환에 기인한다고 할 수 있다.

우리나라에서도 노태우 정부 시기 ‘21세기위원회’, 김영삼 정부 시기 설립된 ‘정책기획위원회’, ‘행정쇄신위원회’, 김대중 정부 시기 설립된 ‘정부혁신추진위원회’ 등 다양한 대통령소속 자문위원회를 통해 민관행위자의 참여 하에 여러 정책영역에 걸친 국정과제를 추진하였다. 특히 국정과제 위원회가 활발하게 활용된 것은 노무현 정부시기로, 12개의 국정과제 위원회가 설립·운영되어 부처 간·민관 간 협력을 요하는 다부처 관련 정책을 추진하였다.

그러나 위원회제도 운영과 관련해서는 논쟁이 지속되어 왔다. 먼저 위원회에 대한 비판적인 논거는 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 위원회 운영상의 문제점에 관한 비판이다. 대표적으로 위원 구성의 대표성 및 전문성이 낮다는 점, 관련 기관과의 기능·역할이 중복되어 혼

선을 빚는 등 조정 문제를 초래한다는 점 등이 지적되어 왔다(김호섭, 2004: 64-68; 정광호·최종원, 2008: 375-378).

둘째, 위원회의 법적 정당성 내지는 책임성에 관한 문제의식이다. 헌법에서 부처중심원리 및 행정조직 법정주의를 규정하고 있음에도 불구하고 위원회를 통해 실질적인 정책결정이 이루어질 우려가 있다는 것이다. 더욱이 이러한 정책결정이 이루어지더라도 통제할 방안이 마땅히 없다는 점이 문제로 지적되고 있다(김호섭, 2004: 64; 정광호·최종원, 2008: 374, 379-380).

마지막으로, 위원회제도 자체의 필요성 내지는 효용의 한계에 대한 문제 제기도 이루어지고 있다. 위원회를 통한 네트워크 거버넌스는 한국 정책 현실에 맞지 않으며, 계층제를 통한 정부 패러다임이 여전히 중심이라는 것이다. 대표적으로 유재원·소순창(2005)은 한국 지방정부의 경우 여전히 거버넌스가 아닌 ‘정부’ 패러다임이 정책현실에 대한 설명력이 높다고 주장한다. 정부와 거버넌스를 구분하는 가장 중요한 특징으로서 ‘권력의 성격’을 살펴본 결과, 정책 영역에 관계없이 집권적인 측면이 두드러지게 나타났다는 것이다. 네트워크 거버넌스에 대한 회의적 시각은 국내에서만 대두되는 것이 아니다. 여러 연구자들이 네트워크 거버넌스가 계층제를 대체하기 어렵다는 점을 지적(Christiansen & Togeby, 2006; Kettl, 2015)하고 있으며, 경우에 따라서는 계층제를 위한 도구로 활용될 수도 있다고 주장한다(Newman, 2001: 124).

한편 위원회를 통해 정책결정과정에 전문가를 참여시킴으로써 “획기적이고 참신한 아이디어를 국정에 반영”하며, “의사결정의 오류를 줄”이고, “부처 간 갈등이나 이해관계가 얽힌 정책안에 대해서 중립적이고 객관적인 시각에서 조정”하며, “거버넌스에 기반한 국정을 운영”하는 등의 장점이 있다고 보는 입장(김병섭, 2007: 41-42)이 있다. 더 나아가 네트워크

거버넌스가 계층제적 아이디어를 결국 대체할 것이라고 보는 주장 (Sørensen & Torfing, 2007: 3)도 있다.

이어지는 논쟁에도 불구하고 네트워크 거버넌스 조정제도로서, 위원회제도가 어떻게 기능하고 있는지, 그 결과는 어떠한지에 관한 경험적 연구는 대단히 부족하다. 특히 정책을 집행하는 과정에서의 네트워크 거버넌스에 관한 연구는 다소 이루어졌으나, ‘결정’하는 과정에 초점을 둔 실증연구는 부족하다. 이에 본 연구는 다부처가 관련된 정책을 조정하기 위하여 설립·운영되고 있는 위원회제도가 네트워크 거버넌스 조정제도로서 실제 작동하고 있는지를 경험적으로 살펴보고자 한다.

## 2. 연구의 범위

### 1) 내용적 범위

본 연구의 대상은 다부처 관련 정책의 조정제도이나, 본 연구가 살펴보고자 하는 조정제도의 변화에 따른 실제 조정 양상의 변화를 살펴보기 위해서는 심도 있는 질적 연구가 필수적이라고 보았다. 이를 위해 다부처 관련 정책 중 ‘지속가능발전정책의 조정제도’ 사례를 선정하여 분석하고자 하였다. 선정의 이유는 다음과 같다. 첫째, 지속가능발전정책이 정책목표가 다양한 행위자간의 이해와 관점의 조정을 요하는 전형적인 다부처 관련 정책이기 때문이다. 지속가능발전은 환경, 경제, 사회 부문의 균형적인 발전을 의미한다. 이처럼 포괄적인 정책목표를 달성하기 위해서는 세 부문과 관련된 여러 행위자들 간에 효과적인 조정이 이루어져야 한다. 특히 지속가능발전정책의 경우 다른 다부처 관련 정책과 비교할 때도 상대적으로 넓은 이해관계자 범위를 갖는다고 할 수 있다. 예를 들어 지속



가능발전의 한 축을 이루는 환경보전의 경우 한 국가의 노력만으로 해결하기가 쉽지 않다. 국제사회의 공조를 요하는 이슈가 상대적으로 많기 때문에 정책을 결정하고 집행하는 데 있어 초국가적 단체나 외국 정부도 중요한 행위자가 될 수 있다. 이처럼 관련된 행위자의 범위가 다른 다부처 관련 정책에 비해서도 큰 만큼 본 사례를 분석하는 것이 보다 다양한 조정의 양상을 종합적으로 살펴보는 데 도움이 되리라고 판단된다.

둘째, 지속가능발전 정책을 결정하는 과정에서 정부위원회제도가 적극 활용되었기 때문이다. 지속가능발전위원회, 녹색성장위원회가 지속가능발전정책의 최고 조정기구로서 기능하였는데 여기에는 정부 위원을 비롯하여 학계·시민사회계 등 민간위원이 참여하였다. 다양한 민관행위자가 참여하는 위원회는 대표적인 네트워크 거버넌스 유형의 조정제도이다. 김대중 정부 시기부터 박근혜 정부 시기까지 지속가능발전관련 위원회의 역할과 위상이 어떻게 변천해왔는지 살펴봄으로써, 네트워크 거버넌스와 계층제에 의한 조정간의 관계가 어떻게 변화해왔는지를 확인할 수 있다고 판단하였다.

셋째, 조정제도의 역사적 변천이 조정 양상에 미친 영향을 살펴보기 위해서는 기본적으로 상당한 시간 동안 지속된 정책을 연구 대상으로 선정할 필요가 있다. 지속가능발전정책은 이 조건을 충족한다. 지속가능발전정책이 본격적으로 추진되기 시작한 김대중 정부 시기부터 현 박근혜 정부 시기까지 지속되고 있다. 지속가능발전정책의 대표적 조정기구인 지속가능발전위원회가 2000년 출범 이래 2016년 현재까지 유지되고 있으며, 2007년 제정된 「지속가능발전기본법」은 「지속가능발전법」으로 개정되기는 하였으나 역시 유지되고 있다. 2006년 최초로 수립된 지속가능발전계획도 2016년의 3차 계획에 이르기까지 단절 없이 수립되고 있다.

넷째, 조정제도의 의미 있는 변화가 있었기 때문이다. 본 연구는 정책조

정제도의 변화가 관련 행위자의 행태나 조정 결과 등 조정 양상에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서 살펴보고자 한다. 이를 살펴보기 위해서는 조정제도에 중요한 변화가 나타났던 사례를 선정할 필요가 있다. 지속가능발전정책 조정제도의 경우 특히 정권마다 유의미한 변화를 겪었다는 특징을 보인다. 먼저 지속가능발전위원회의 위상이 정권의 변화에 따라 달라졌다. 김대중 정부 시기에는 대통령 산하의 일반적인 자문기구였으나, 노무현 정부 시기에는 국정과제위원회로 격상되어 기능과 권한이 크게 확대되었다. 이명박 정부 시기에는 녹색성장위원회가 신설되면서 지속가능발전위원회가 환경부 산하 자문기구로 개편되었다. 박근혜 정부 들어서는 녹색성장위원회가 다시 총리실 산하 위원회로 격하되었다. 법제도의 변화도 있었다. 2007년 제정된 「지속가능발전기본법」이 2010년 「지속가능발전법」으로 개정되어 기본법의 위치를 상실하였다. 기본법에 존재하던 지속가능발전계획 수립 등 핵심조항 일부가 신설된 「저탄소녹색성장기본법」으로 옮겨졌다. 이러한 조정제도의 변화 과정에서 지속가능발전정책 조정의 양상이 어떻게 달라졌는지 살펴보고자 하였다.

## 2) 시간적 범위 및 대상적 범위

본 연구의 시간적 범위는 지속가능발전위원회가 설립된 2000년부터 현재까지로 설정하였다. 지속가능발전정책이 본격적으로 추진된 것은 2000년 6월 5일 환경의 날 김대중 대통령의 선언 이후라고 할 수 있다. 이 선언 이후 대통령직속 자문기구인 지속가능발전위원회가 설립되었으며 지속가능발전정책의 안정적 조정을 위한 법제 마련에 대한 시도들이 이루어지기 시작했기 때문이다. 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부 모두 상술한 바와 같이 각기 다른 조정제도 하에서 지속가능발전을 지속적으로

추진해왔기 때문에 현재까지를 연구의 시간적 범위로 하였다.

본 연구의 수행을 위하여 분석하고자 하는 대상적 범위를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지속가능발전정책의 집행을 위한 법제도로써 「지속가능발전(기본)법」과 「저탄소녹색성장기본법」이다.<sup>1)</sup> 둘째, 지속가능발전정책의 조정을 위한 기구로서 설립된 ‘지속가능발전위원회’와 ‘녹색성장위원회’이다. 보다 구체적으로 적시하면, 김대중 정부와 노무현 정부 시기에는 지속위를 중심으로, 이명박 정부 시기 이후에는 녹색위를 중심으로 살펴보고자 한다. 셋째, 지속가능발전정책이 실제로 어떠한 과정을 통해 조정되었는지 살펴보기 위하여 위원회가 참여한 구체적인 정책조정 사례를 살펴보고자 한다. 특히 ‘지속가능발전전략 및 이행계획’, ‘녹색성장전략 및 녹색성장 5개년계획’, ‘지속가능발전 평가’, ‘녹색성장지표’ 등 지속가능발전 관련 전략, 기본계획, 평가를 중점적으로 분석하고자 한다.

---

1) 녹색성장정책이 지속가능발전정책에 포함되는가의 여부에 대해서는 연구자마다 견해가 다르다. 양자의 관계에 대해서는 제2장 이론적 배경 부분에서 본격적으로 다루고자 한다. 본 연구는 지속가능발전이 환경, 경제, 사회의 세 가지 축을 포괄하는 상위의 개념이며, 녹색성장은 이 중 환경과 경제 부문에 초점을 둔 지속가능발전의 하위 개념이라고 이해하고 논의를 전개하고자 한다.

## 제 2 장 이론적 배경

본 연구의 이론적 배경은 크게 두 부분으로 구성된다. 첫째, 거버넌스의 전환과 다부처 관련 정책조정이다. 거버넌스의 전환과 관련된 이론적 논의를 검토하고 이 과정에서 정책조정제도들이 어떻게 달라지고 있는지 살펴보고자 한다. 이를 통해 본 연구의 대상인 지속가능발전정책의 조정제도의 특성을 분석하는 틀을 수립하고자 한다. 둘째, 지속가능발전 및 지속가능발전 정책의 개념, 국내외 지속가능발전정책의 추진 현황이다. 본 연구의 초점은 지속가능발전정책을 조정하는 제도가 역사적으로 어떻게 변천해왔는지에 있다. 이를 위해서는 지속가능발전 개념을 명확하게 정의하고, 이를 실현하기 위한 지속가능발전정책의 범위를 분명히 할 필요가 있을 것이다. 또한 한국 지속가능발전 정책의 추진 현황을 살펴보고 이를 외국 사례와 비교하는 것은, 한국 지속가능발전 정책의 특성을 보다 정확하게 파악하는 데 기여할 것이다.

### 1. 거버넌스의 전환과 다부처 관련 정책조정

#### 1) 거버넌스의 개념 및 제도와의 관계

거버넌스가 어떻게 변화하고 있는지를 살펴보기 위해서 먼저, 거버넌스의 개념을 정의하고자 한다. 거버넌스 개념은 1980년대 정부 실패에 대응하기 위하여 본격적으로 논의되기 시작하였다. 정부(government)에서 거버넌스(governance)로의 전환은 전통적인 형태의 계층제 정부가 가진 문제점, 즉 “폐쇄적이고, 형식주의에 얽매이며, 사고의 폭이 좁고, 보수적·경직적·배제적이며 조정이 되지 않는” 운영방식(Torfin, 2012:

9)에 대안을 제공하고자 하는 데 목적을 두고 있었다.

그러나 거버넌스의 개념은 연구자에 따라 대단히 다양하게 이해되었다. 이명석(2002)은 그간 거버넌스 이론에서 제시된 다양한 개념들을 <표 2-1>과 같이 최광의, 광의, 협의로 구분한다. 최광의의 거버넌스가 정부 부문 뿐만 아니라 기업 등 민간부문을 포함한 사회 전체의 공통문제를 해결하기 위한 기제라면, 광의의 거버넌스는 정부가 관련된 공통문제 해결 기제로 정의된다는 특징을 갖는다. 마지막으로 협의의 거버넌스는 위양과 무중심사회 등을 특징으로 하는 원심모형 거버넌스 (centrifugal mode of governance)를 거버넌스 또는 신거버넌스(new governance)로 본다. 결국 최광의, 광의, 협의의 거버넌스는 다루고자 하는 문제의 범위가 다르기는 하지만 거버넌스를 문제 해결의 기제, 즉 사회적 조정기제로 본다는 공통점을 갖는다. 이에 따라 이명석(2002)은 최종적으로 거버넌스 개념을 공통의 문제 해결을 위한 “사회적 조정의 제도”라고 정의한다(이명석, 2002: 330).

<표 2-1> 거버넌스 개념 정의 유형

|     | 정의의 특징  | 연구자별 개념정의  |
|-----|---|--|
| 최광의 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>공통문제</b> 해결기제로서의 거버넌스</li> <li>• 조직, 사회체제, 또는 국가 전체 등과 관련된 문제를 해결하는 다양한 방법을 포함하는 포괄적인 개념으로 파악</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rhodes (2000) : 기업지배구조, 좋은 거버넌스, 신공공관리론, 신정치경제, 국제적 상호관계, 사회-사이버네틱 체계, 네트워크</li> <li>• Campbell et al. (1991) : 사회 구성원들의 행동을 조정하는 정치경제적 절차</li> </ul>   |
| 광의  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>정부 관련</b> 공통문제 해결 기제로서의 거버넌스</li> <li>• 거버넌스는 본질적으로 정치적 성격을 가짐</li> <li>• 다양한 이해관계를 가진 참여자들간의 협상과 타협, 승자와 패자가 존재하기 마련임</li> <li>• 정부의 구조업무수행방법 및 역할과 관련한 다양한</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lynn et al. (2001) : 공적인 방법으로 비용이 총당되는 재화와 용역의 공급을 제한·처방·허용하는 법률, 규칙, 사법적 결정 및 행정적 처리의 체제</li> <li>• 강창현(2002); 배응환(2002) : 공동의 관심사를 해결하기 위하여 공식적인 제도와 비공식적인 제약 하에서 이루어진 다양한 참여자들간의 상호작용의 결과</li> <li>• Pierre (2000) : 사회체제 조정과정에서의 정부의 역할에 관련된 것. 거버넌스를 정부가 주도</li> </ul> |

|           |   |  |
|-----------|---|--|
|           | <p>유형의 거버넌스를 강조</p>   | <p>적 역할을 하는 구거버넌스와 정부와 시민사회 간 파트너십 및 네트워크가 주도적인 역할을 하는 신거버넌스로 구분</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Williams (2001) : 사회전체적 차원에서의 방향 잡기, 지도(directing). 국가 전체적인 차원에서 정책목표 조정, 정책결정, 정책 평가 및 환류 등 소위 메타정책이 곧 거버넌스임.</li> <li>Ingraham &amp; Donahue (2000); Ellwood (2000) : 재무, 인사, 정보, 자산관리, 목표 관리 등 정부조직의 관리방법</li> <li>Newman (2001) : 집권화되고 지속성질서를 강조하는 계층제적 유형, 집권화되고 혁신변화를 강조하는 합리적 목표 유형, 분권화되고 혁신변화를 강조하는 개방체제 유형, 분권화되고 지속성질서를 강조하는 자치 유형의 네 가지로 분류. 이 거버넌스들이 혼재하면서 다양한 상호작용을 한다고 주장</li> </ul> |
| <p>협의</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>다양한 광의의 거버넌스 유형 중 하나인 독특한 형태의 거버넌스로 정의</li> <li>위양무중심사회 등으로 특징지어지는 원심모형 거버넌스(centrifugal model of governance)를 거버넌스, 또는 신거버넌스로 정의</li> <li>정치적·사회적 맥락에서의 상호작용 강조(Kickert, 1997)</li> <li>시민의 역할을 정부서비스를 수동적으로 제공받는 소비자에서 정부서비스 공급 과정에 참여하는 적극적인 존재인 주인으로 재정의한다는 것을 의미(Lappe &amp; Du Bois, 1994)</li> <li>네트워크를 핵심적인 특징으로 함</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Amin &amp; Hausner (1997); Jessop (1997); Rhodes (2000); 강만·김옥경(2000): 시장 무정부 상태와 조직 계층제의 대안적인 형태의 조정기제(coordination mechanism)으로 파악</li> <li>법적·공식적인 통제권한 없이 소기의 목적을 달성하고, 구성원·단위 간의 갈등을 해결하는 등의 기능을 수행할 수 있는 능력 (Stoker, 2000b)</li> <li>신거버넌스는 정부 이외의 기관·행위자의 광범위한 포함, 불분명해지는 정부와 민간 사이의 경계와 책임소재, 집합적 행동 문제와 관련된 상호의존적 관계, 자율적인 자치 네트워크, 정부의 공권력·명령에 의존하지 않는 문제해결능력 등을 특징으로 함(Stoker, 1998)</li> </ul>  |

자료 : 이명석 (2002: 322-326)의 논의를 정리한 것임

본 연구에서는 거버넌스를 ‘사회적 조정 제도’라는 최광의의 개념으로 정의하고자 한다. 네트워크를 핵심적 특징으로 하는 협의의 거버넌스 개념

은 보다 명확한 구분을 위하여 ‘네트워크 거버넌스’로 지칭하고자 한다. 네트워크 거버넌스는 이명석(2002; 2011: 1)의 개념을 수용하여 “정부와 정부 이외의 다양한 사회구성원들 사이의 협력에 의한 사회문제 해결”이라고 정의하고자 한다. 이러한 개념정의에 기반하여, 다양한 민관행위자의 참여로 이루어지는 ‘위원회를 통한 조정’을 네트워크 거버넌스로 이해하고자 한다.

## 2) 네트워크 거버넌스의 부상과 정책조정 필요성의 증가

19세기 공공부문의 가장 큰 도전이 시장 권력의 부상이었다면, 21세기의 도전은 행정 행위의 분산, 행정 파트너들의 급격한 증가, 정부 외부의 정치적 영향력의 확산이라고 할 수 있다(Kettl, 2015: 155). 이러한 환경의 변화는 사회적 문제 해결의 기제, 즉 거버넌스의 전환을 초래하였다. 명령과 통제, 권위에 기반한 계층제 거버넌스는 더 이상 작동하기 어려워졌기 때문에 이에 대한 대안적인 거버넌스로 시장 유형의 거버넌스와 참여와 신뢰를 기반으로 하는 네트워크 거버넌스가 부상하게 되었다. 시장 유형의 거버넌스는 특히 1980년대 촉발된 신공공관리(NPM) 개혁으로 급격히 확산되었다. 비효율적인 계층제 조정기제 대신 시장 유형의 조정기제를 적극 활용하는 것을 골자로 하는 혁신이 이루어진 것이다. 정부 기능을 민간으로 이양하고 경쟁적으로 탈규제를 실시하는 등 다양한 시장 유형의 조정수단이 활용되었다. 그러나 이로 인한 분권화의 심화는 조정의 부담을 경감시키지 못하였고 오히려 가중시키는 결과를 초래하였다. 시장에 기반한 조정의 강화는 “불완전한 경쟁, 불안정하고 불충분한 시장 공급, 확인되지 않은 외부성, 불평등의 심화” 등의 한계를 보였다(Sørensen & Torfing, 2007: 1).

이러한 환경적 맥락 속에서 정책조정의 필요성이 커지고 있다. 사실 정부 실무자들에게 조정은 ‘영원히 되풀이되는 문제’로 여겨진다(Jennings and Krane, 1994). 연방 관료제에 대한 불만 중 ‘조정의 부족’ 만큼 자주 언급되는 문구가 없고, 개혁에 관한 제안 중 ‘조정의 강화에 대한 필요’ 만큼 흔한 것이 없다는 Pressman & Wildavsky (1984)의 말이 잘 보여주는 것처럼, 조정이 가지는 중요성은 이미 오래 전부터 여러 학자들에 의하여 강조되어 왔다(Pressman & Wildavsky, 1984: 133). 그러나 최근 부처 간, 민관 간, 국가 간 조정을 요하는 정책문제들이 급증하면서 정책조정은 다시 공공행정의 핵심적인 이슈로 자리매김하고 있다. 여러 기구, 영역에 걸친 특성을 가진 정책이나 문제를 일컫는 개념들이 얼마나 다양하게 제시되고 있는지 살펴보는 것만으로 정책조정 문제의 심각성을 확인할 수 있을 정도이다. 여러 영역에 걸친 ‘교차 문제(cross-cutting issues)’, ‘경계가 모호한 문제(fuzzy boundary problems)’, 여러 행위자간의 이해대립으로 인하여 한 부처가 독자적으로 해결하기 어려운 ‘고약한 문제(wicked problem)’ 또는 ‘아주 다루기 힘든 문제(intractable issues)’, ‘일련의 문제(Joined-up problem)’, ‘한 데로 집중되는 문제(convergent issues)’, ‘거대 문제(meta-problem)’, ‘커다란 문제(big problem)’등이 그 예이다(Clarke & Stewart, 1997; Keast & Brown, 2002; Kettl, 2015; Peters, 1998; Rittel & Webber, 1973). 이 개념들은 그 성격이 조금씩 다르기는 하지만 한 부처가 독자적으로 해결하기 어려운 정책문제를 지칭하고 있으며, 복잡다단한 행위자간의 조정을 요청하고 있다는 점에서 공통적이라고 할 수 있다.

이러한 영역을 넘나드는 복합적인 문제들이 증가하고 있는 배경에는 다음과 같은 원인들이 제시되고 있다. 첫째, 사회가 복잡화·다원화·네트워



크화 되면서 전통적인 방식으로는 해결하기 어려운 문제들이 급증하고 있기 때문이다. Kooiman(1993)이 지적하는 바와 같이, 이처럼 역동적이고 다층적인 사회에서 복잡한 문제를 해결하기 위한 모든 지식과 정보를 한 기구가 갖는다는 것은 사실상 불가능하다. 복잡하고 다양한 행위들과 상호작용들이 이뤄지고 있는 상황에서 단일한 행위자가 사건을 통제하는 것 역시 불가능에 가깝다(Kooiman, 1993: 1). 본 연구에서 분석 대상으로 삼은 지속가능발전정책에서 다루는 문제 중 하나인 ‘기후변화’문제가 그 전형적인 예라고 할 수 있다. 기후변화는 환경부가 독자적으로 해결하기 어려운 문제이다. 기후변화를 야기하는 온실가스의 감축을 위해서는 친환경 에너지 발전을 위한 에너지정책이 수립·시행되어야 한다. 친환경 상품의 생산을 촉진하는 산업정책과 대중교통 중심의 교통정책, 삼림 조성 등을 촉진하는 임업정책, 친환경 생산과 소비를 유도하는 조세정책 등 여러 정책분야에 걸쳐 일관성이 담보되어야 한다. 민간 영역의 협조도 필수적이다. 기업이 온실가스 감축을 위한 친환경 생산 및 기술 개발을 하고, 소비자가 친환경 소비를 해야 정책이 소기의 목적을 달성할 수 있다. 역량 있는 시민사회단체의 모니터링 또한 필수적이다.

둘째, 신공공관리 개혁으로 인하여 여러 정부 기능이 민간에 이양되면서 조정의 어려움이 커졌다. 정부 내에서도 독립성을 덜 갖거나 더 갖는 다양한 형태의 기구(agency)들이 증가하면서 조정 부담이 심화되고 있다(Peters, 1998: 296).

셋째, 위의 환경적 변화로 인해 조정의 어려움은 커진 데 반해, 일관된 정부의 대응에 대한 기대 수준은 여전하거나 오히려 높아지고 있다. 급증하는 조정실패에 대응하기 위하여 여러 서구 선진국들을 중심으로 행정수반의 조정능력을 강화하기 위한 다양한 노력을 경주하고 있다. 핀란드에서는 2003년 프로그램 관리를 통해 중앙부처간 수평적 조정을 강화하고

자 하였으며(Kekkonen & Raunio, 2011), 스웨덴은 정치적 임명직을 늘려 조정 실패에 대응하고자 하였다(Dahlström & Pierre, 2011). 영국은 초기에는 분권화를 촉진하는 소위 ‘letting go’ 전략을 활용하다 심화되는 조정 실패로 인하여 ‘연합정부(joined-up government, JUG)’, ‘전체 정부(whole of government)’로 접근법을 전환하였다(Smith, 2011).

마지막으로 사회의 민주화·다원화가 심화되면서 정부 내부뿐만 아니라 외부의 행위자가 정책결정과정에 참여해야 할 필요성이 커지고 있기 때문이다(Peters, 1998: 296). “사회분화가 진전된 민주적 사회에서 정책문제를 바라보는 다양한 관점이 존재하는 것은 지극히 자연스러운 일”(전영한 외, 2012: 5)이므로, 이제는 이러한 다양한 관점을 어떻게 민주적·능률적으로 조정해내느냐를 고민해야 할 시점이라고 할 수 있다.

### 3) 정책조정의 개념 정의

조정(coordination)을 문자적으로 해석하면 공동(co)으로 우선순위를 정렬(ordination: rank ordering)시키는 것이라고 할 수 있다(Honadle & Cooper, 1989: 1534). Peters (1998)은 조정의 목적에 초점을 맞춰서 ‘정부 정책이나 프로그램에서 가외성(redundancy), 비일관성(incoherence), 공백(lacunae)이 최소화된 상태(state)’라고 정의한다. 한편 조정을 일종의 과정(process)으로 정의하는 경향 또한 나타난다(Lindblom, 1965; Whetten, 1982). Lindblom(1965)에 의하면 조정은 상호의존적인 조직단위간의 결정과정 자체를 의미한다. Whetten (1982)는 조정을 “둘 또는 그 이상의 조직이 그들이 공유하는 업무환경을 집합적으로 다루기 위해 확립되어 있는 기존의 의사결정규칙

을 창조하고 사용하는 과정”으로 정의한다. 전영한 외(2012)는 정책조정  
의 개념을 “공공정책을 둘러싼 정부조직 등 공식적 정책 참여자 혹은 비  
공식적 정책참여자 사이의 합의의 도출”로 정의함으로써 정책조정에 참여  
하는 행위자의 범위를 강조하고 있다(전영한 외, 2012: 7).

조정과 유사개념들을 비교함으로써 조정의 개념을 보다 명확히 하고자  
한다. 조정과 유사한 개념 또는 연관되는 개념에는 협동(cooperation),  
협력(collaboration), 통합(integration), 연합 정부(joined-up  
government), 총체적 정부(holistic government), 전체 정부(whole  
of government), 핵심행정부 역할의 강화(strengthening the role of  
the centre) 등이 있다. 이에 대한 기존 논의를 정리하면 <표 2-2>와  
같다.

<표 2-2> 조정의 유사개념

| 유사개념 ·<br>연관개념        | 조정(타 유사개념)과의 차이   | 연구자  |
|-----------------------|---|--|
| 협동<br>(cooperation)   | 조직간 상호 이익을 위해 관계를 형성하는 보다<br>임시적이고 비공식적인 수단으로 인식됨. 반면<br>조정은 보다 공식적인 구조와 절차로 인식됨                  | Schermerhorn (1975);<br>Rogers & Whetten<br>(1985)                   |
|                       | 협력에 비하여 짧은 시간동안 유지  | Kooiman(2003)  |
| 협력<br>(collaboration) | 조직간 상호 작용의 한 모드로 정의됨  | Huxham & Vangen<br>(2005);<br>Hudson et al. 2002                     |
|                       | 기구들을 함께 일하게 만들기 위한 관리적 숙련도  | Bardach (1996; 1998)   |
|                       | 자발성과 규범적 동의에 기반하는 것을 특징으로<br>하는 조정의 한 하위 개념으로 이해  | Bouckaert et al.<br>(2010)   |
|                       | 협동에 비해 장시간 지속   | Kooiman(2003)  |
| 통합<br>(integration)   | 조정 기제를 통해 조직의 부문들이 통합됨. 통합은<br>조정이 목적하는 바라고 할 수 있음  | Mintzberg (1979);<br>Galbraith (1977);<br>Bouckaert et al.<br>(2010) |
|                       | 조정(정보 교환, 대화, 공동 기획)과 통합(연합<br>작업, 합병 등) 모두 연합 행동(joint action)의 준비<br>내지 실행으로 봄. 통합을 보다 급진적인 것으로 | 6 et al. (2002);<br>6 (2004)   |

|   | 인식  |  |
|---|---|--|
| 연합 정부<br>(joined-up<br>government)                              | 분권화 이후 심화된 조정 문제에 대응하기 위하여 영국 정부를 위시로 하여 등장한 실무적 개념. 조직간, 부처 간, 기구간, 민 관간에 프로그램·정책 등의 일관성을 견지하는 것을 목표로 함. | Pollitt (2003);<br>Bogdanor (2005)                 |
| 총체적 정부<br>(holistic<br>government)                              | 연합 정부보다 더 진전된 개념으로, 분명하고 상호 강제적인 일련의 목적을 설정하는 것을 목표로 함.   | 6 et al. (2002);<br>6 (2004)                       |
| whole of<br>government<br>(WoG)                                 | 보다 포괄적인 용어로, 공공영역과 공공 서비스의 파편화 현상이 증가하는 문제에 대응하기 위하여 조정을 강화하려는 일련의 반응을 일컫음. post-NPM 이데올로기로 간주되기도 함.      | Christensen &<br>Lægreid (2006b);<br>Mulgan (2005) |
| 핵심행정부<br>역할의 강화<br>(strengthening<br>the role of the<br>centre) | 정책과 집행의 일관성을 확보하는 데 있어 핵심행정부의 역할을 강조하는 변화가 나타나고 있음. 특히 중앙정부의 조정을 연구할 때 중요한 이슈임                            | Christensen &<br>Lægreid<br>(2006a)                |

출처 : Bouckaert et al. 2010: 16-19의 논의를 정리한 것임

앞서 Peters (1998)가 조정의 목적을 세 가지로 제시하였는데 이 목적들이 실패하는 경우 조정은 실패하게 된다. 즉 여러 조직들이 똑같은 임무를 수행하는 경우(가외성), 필요한 임무를 수행하는 조직이 없는 경우(공백), 똑같은 고객을 위한 정책이 다른 목적과 요구를 지니는 경우(비일관성)가 각각 조정의 실패 유형이라고 할 수 있다(Peters, 1998: 303). 반면 Beschel & Manning (2000)은 조정 실패를 좀 더 넓게 본다. 첫째, 주요한 정책 우선순위를 설정하는 데 실패하는 것이다. 둘째, 정책 공백 상태이다. 정부의 절연성 또는 정책 플랫폼의 취약한 형성으로 인해 이러한 공백이 발생하게 된다. 이는 Peters(1998)가 제시한 공백의 문제와 맥을 같이 한다. 셋째, 고위 정책결정자들간의 신뢰 부족이다. 이는 종종 공식적 결정 구조를 ‘우회하는 수법(end runs)’으로 이어진다. 셋째, 불분명한 조직 역할 또는 일선 부서들 간의 상충하는 아젠다, 또는 이 모두로 인해 특정한 의사결정에 관계된 부처들 간에 상의하

는 것이 실패하는 경우이다. 넷째, 특히 후속 지출과 관련하여 부적절하게 산출하거나 영성하게 작성한 부처 안을 제출하는 것이다. 마지막으로 공식적인 정부 바깥에 있는, 책임을 지지 않는 비가시적인 집단이 정책에 영향을 미치는 것이다(Beschel & Manning, 2000: 82).

본 연구에서는 정책조정에 대한 개념을 Peters (1998)가 제시한 바와 같이 ‘정부 정책이나 프로그램에서 가의성(redundancy), 비일관성(incoherence), 공백(lacunae)이 최소화된 상태(state)’로 정의하고자 한다. 선행연구에서 널리 받아들여지고 있는 정의일 뿐만 아니라 다른 개념정의(예: Honadle & Cooper, 1989; Lindblom, 1965; Whetten, 1982)들에 비하여 구체성을 띠고 있어 본 연구의 목적인, 조정제도 변화에 따른 ‘조정양상’의 변화를 조작적으로 정의하는 데 유용하기 때문이다.

#### 4) 정책조정의 유형

조정은 조정의 대상, 조정 결과의 수준, 조정과정의 특징 등 다양한 기준에 따라 구분된다. 가장 흔하게는 수평적 조정과 수직적 조정으로 구분되는데, 먼저 수평적 조정이란 계층제적 측면에서 상호 대등한 수준에서 수행되는 조정을 의미한다. 계획개발, 문제해결 및 의사결정을 위해 공식 및 비공식적인 회합을 갖는 것, 다양한 전문가들을 한 데 모아 특정 문제 또는 프로젝트를 수행하게 하는 태스크 포스, 설득이나 정보협력을 통한 역할 조정, 매트릭스 구조를 그 예로 제시하고 있다. 반면 수직적 조정은 상이한 수준에서 수행되는 조정을 의미한다. Bolman & Deal (1991)은 수직적 조정의 사례로서 권위에 의한 명령계통의 창출, 규칙, 정책, 표준운영절차(SOP)의 확립, 기획과 통제 시스템의 집행을 든다. Campbell (1984)은 적극적(사전적) 조정과 소극적(사후적) 조정으로

구분하는데 적극적 조정이란 공동목적에 봉사하는 다양한 부처의 프로그램을 종합적으로 체계화하고 어느 일정한 순서로 실행될 일정을 작성하고 상승효과를 끌어내고자 하는 것이다. 반면 소극적 조정이란 다른 부처의 프로그램에 지장이 없도록 중복·경합·대립·모순·상쇄관계를 배제하는 것이라고 할 수 있다. 이외에도 최병선(1993)은 상례적·규칙적 정책조정과 비상례적·불규칙적 정책조정으로 구분(최병선, 1993: 158-172)하며, Mott (1968)은 관리된 조정과 관리되지 않은 조정으로 유형을 구분한다. James & Ben-Gera (2004)는 조정하고자 하는 대상을 기준으로 조정의 차원을 다음과 같이 구분한다. 첫째, 내각 (Council of Ministers) 및 부처 위원회들을 위한 조직적 배열의 조정이다. 둘째, 내각에 제안하는 정책 내용의 조정이다. 셋째, 법 적합성(legal conformity)에 관한 조정, 넷째, 정부 프로그램의 준비 및 이의 우선순위, 예산 연결에 관한 조정, 다섯째, 커뮤니케이션 조정, 여섯째, 정부 성과 감시에 관한 조정, 일곱째, 대의회 관계의 조정, 마지막으로 특정한 수평적 전략 우선순위의 조정이다(James & Ben-Gera, 2004; Alessandro et al., 2013: 17 재인용). Matcalf(1994; 2004)는 조정의 결과를 아홉 가지 수준으로 정리한다. 가장 낮은 수준은 ① 각 조직에서 독립적으로 의사결정이 이루어지는 것이다. 이 경우 조정이 거의 이루어지지 않은 것이라고 할 수 있다. 그 다음 수준으로는 ② 다른 조직과의 의사소통을 통한 정보 교환, ③ 다른 조직의 자문(피드백), ④ 조직 간 일탈 회피, ⑤ 조직간 동의 추구, ⑥ 정책 차이 중재(arbitration), ⑦ 조직 행동의 한계 설정, ⑧ 중심 우선순위 설정을 제시하고 있다. 가장 높은 수준의 조정 결과는 ⑨ 모든 공공 영역을 아우르는 정부 전략(government strategy)이라고 제시한다.

## 5) 정책조정제도 및 수단

정책조정과 관하여 다양한 이론적 접근이 이루어져 왔는데, 가장 지배적인 것은 계층제(hierarchy), 시장(market) 그리고 네트워크(network)의 세 가지 접근이라고 할 수 있다(Thompson et al. 1991; O'Toole, 1997; Kaufmann et al. 1986; Peters, 2003; Bouckaert et al. 2010). 이 세 가지 접근의 특징을 정리하면 <표 2-3>과 같다(Bouckaert et al. 2010: 35). '계층제 유형의 조정'은 베버리안 관료제를 그 이론적 배경으로 하며, 권위와 지배를 상호작용의 기본으로 한다. 정책조정의 목적은 의식적으로 설계되고 통제되는 목표이며, 이를 위한 수단으로 하향식 규범과 기준, 루틴, 감독, 조사, 개입 등을 활용한다. 정부는 이 때 하향식 규칙을 형성하며 조정자(steerer)의 역할을 수행한다. 정부는 법에 근거하여 행위자들을 통제하는 특징을 갖는다. 이를 위해 필요한 자원은 권위와 권력이다. 반면 신제도주의 경제학을 이론적 배경으로 하는 '시장 유형의 조정'은 기본적으로 교환과 경쟁을 상정한다. 목적도 따로 통제하는 것이 아니라, 공급과 수요, 가격 메커니즘, 보이지 않는 손 등 시장 메커니즘에 의해 자발적으로 형성되도록 한다. 이 때 정부는 시장을 형성하고 수호하는 역할을 담당하게 된다. 이를 위해서는 협상력과 정보력이 주요한 자원이 된다. 네트워크 이론에 기반한 '네트워크 유형의 조정'은 협력과 연대를 상호작용의 기본으로 본다. 공유된 가치, 합의, 호혜, 신뢰, 평판 등을 통해 조정이 이루어지는 것을 특징으로 한다. 조정의 목적은 계층제 유형의 조정에서와 같이 의식적으로 설계하기도 하고, 시장 유형의 조정에서와 같이 자발적으로 형성되도록 하기도 한다. 정부는 상호협력과 신뢰를 기반으로 네트워크 조력자, 관리자, 참여자 등의 역할을 수행한다(Bouckaert et al. 2010: 35).

〈표 2-3〉 정책조정에 대한 세 가지 이론적 접근 : 계층제, 시장, 네트워크

|            | 계층제  | 시장  | 네트워크   |
|------------|--|---|--|
| 상호작용의 기본   | 권위와 지배   | 교환과 경쟁  | 협력과 연대                                       |
| 목적         | 의식적으로 설계되고 통제되는 목표                             | 자발적으로 형성되는 결과                                     | 의식적으로 설계되는 목표 또는 자발적으로 형성되는 결과               |
| 지도, 통제, 평가 | 하향식 규범과 기준, 루틴, 감독, 조사, 개입                     | 공급과 수요, 가격 메커니즘, 자기 이익, 평가로서 이윤과 손실, 법원, 보이지 않는 손 | 공유된 가치, 공동 문제 분석, 합의, 충성, 호혜, 신뢰, 비공식적 평가-평판 |
| 정부의 역할     | 하향식 규칙 형성자, 조정자(steerer), 법에 의해 종속적인 행위자들이 통제됨 | 시장의 형성자·수호자, 상품 구매자, 행위자들은 독립적임                   | 네트워크 조력자(enabler), 네트워크 관리자, 네트워크 참여자        |
| 필요 자원      | 권위와 권력   | 협상 정보력  | 상호 협력 신뢰                                     |
| 이론적 배경     | 베버리안 관료제                                       | 신제도주의 경제학   | 네트워크 이론                                      |

출처 : Bouckaert et al. 2010: 35. (기존의 Thompson et al. 1991; O' Toole, 1997; Kaufmann et al. 1986; Peters, 2003의 논의를 재구성한 것)

Bouckaert et al. (2010)는 기존의 이론적 논의를 바탕으로 위의 세 가지 이론적 접근을 구체적인 조정 수단과 연계하였는데 구체적인 내용은 〈표 2-4〉와 같다. 종합해보면 계층제 유형 메커니즘(hierarchy-type mechanism, HTM)은 권위와 지배에 바탕을 둔다. 여기에는 목적과 법규의 설정, 임무와 책임성의 할당, 직접적인 통제와 책임 라인의 설정 등이 포함된다. 관리수단과 구조적 수단이 모두 사용될 수 있다. 둘째, 네트워크 유형 메커니즘(network-type mechanism, NTM)은 상호의존과 신뢰에 바탕을 둔다. 이 메커니즘은 파트너들 간에 공동의 지식, 가치, 전략을 수립하는 것을 추구한다. 대부분의 협력적인 네트워크가 자발적으로 형성되지만 정부가 네트워크와 유사한 구조를 형성·유지하기도 한다. 예를 들어 공동정보시스템, 협조 구조, 집합적 의사결정 구조, 공동파트너십 조직 등이 만들어질 수 있다. 문화 관리와 같은 조직간 학습 수



단은 공동의 지식과 가치를 촉진시키는 데 기여하기도 한다. 셋째, 시장 유형 메커니즘(market-type mechanism, MTM)은 경쟁과 교환을 기본으로 한다. 성과를 거두기 위한 인센티브를 만들어내는 것을 목적으로 한다. 시장 참여자들 간에 자발적으로 조정이 이루어지기도 하지만 정부가 조직간 경쟁을 통해 조정이 촉진될 수 있도록 목적의식을 갖고 시장을 형성·유지시키는 경우도 있다(Bouckaert et al., 2010: 65-66).

〈표 2-4〉 조정 수단의 클러스터

| 수단            |   |  | 기저 메커니즘                        | 조정역량 관련 원천                     |
|---------------|---|--|--------------------------------|--------------------------------|
| 관리<br>수단      | 1. 전략적 관리<br>(기획·평가)<br>우선적인<br>목적·절차<br>에 중속               | 1.1 상향식·상호적인 전략적<br>관리                               | 네트워크 유형<br>메커니즘<br>(NTM)       | 협상, 정보,<br>mutual cooptation   |
|               |   | 1.2 하향식·일방적인 전략적<br>관리                               | 계층제 유형<br>메커니즘<br>(HTM)        | 권위, 권력,                        |
|               | 2. 재정 관리<br>(예산, 회계,<br>감사)<br>목적과 초점에<br>중속                | 2.1<br>전통적인 투입 중심 재정<br>관리 체계                        | HTM                            | 권위, 권력, 협상                     |
|               |   | 2.2 결과 중심 재정 관리<br>시스템 (단위 조직의<br>인센티브에 초점)          | 시장 유형<br>메커니즘<br>(MTM)         | 협상                             |
|               |   | 2.3 결과 지향 재정 관리<br>시스템 (정책 포트폴리오에<br>따라 정보교환과 통합 중심) | NTM                            | 정보                             |
|               | 3. 조직간 학습 : 문화 관리 (훈련, 순환근무,<br>경력 개발, 내부 직업 시장); 역량 및 정보관리 |  | 주로 NTM,<br>MTM                 | 정보, 규범,<br>mutual cooptation   |
|               | 4. 절차적 수단 (의무화된 협의와 검토 관련)                                  |  | 주로 HTM,<br>NTM (강제적<br>성격에 따라) | 권위, (협상),<br>정보                |
| 구조<br>적<br>수단 | 5. 개각·조직통합 또는 분할·집권화(분권화)                                   |  | 주로 HTM                         | 권위, 권력                         |
|               | 6. 컨트롤 라인의 개편   |  | 주로 HTM                         | 권위, 권력                         |
|               | 7. 특정 조정 기능·기구·컨트롤 라인의 설립                                   |  | 주로 HTM                         | 권위, 권력                         |
|               | 8. 규제된 시장: 내부 시장, 준시장, 바우처<br>시장, 외부 시장                     |  | 주로 MTM                         | (권위), 협상,<br>정보                |
|               | 9. 정보교환 시스템   |  | 주로 NTM                         | 정보                             |
|               | 10. 자문기구·심의기구   |  | 주로 NTM                         | (협상), 정보,<br>mutual cooptation |
|               | 11. 집합적 결정 기구   |  | 주로 NTM                         | 협상, 정보,                        |

|                     |                |  |                                     |
|---------------------|----------------|--|-------------------------------------|
|                     |                |  | mutual cooptation                   |
| 12. 공동 조직 (파트너십 조직) | 주로<br>NTM(HTM) |  | 협상, 정보,<br>규범, mutual<br>cooptation |
| 13. 체인(chain) 관리 구조 | 주로<br>NTM(HTM) |  | 협상, 정보,<br>규범, mutual<br>cooptation |

출처 : Bouckaert et al. 2010: 52-54. (기존의 Verhoest & Bouckaert, 2005; Verhoest et al. 2000; Verhoest et al. 2003; Peters 2003의 논의를 정리한 것)

우리나라에서 정책조정을 위해 활용하고 있는 구체적인 제도들은 대통령, 국무총리, 부총리, 국무회의, 조정전담장관제, 관계장관회의, 당정협의, 대부처제 등이라고 할 수 있다(전영한 외, 2012: 8). 그밖에도 예산(Beschel & Manning, 2000), 태스크 포스나 검토위원회, 고위 관료의 연설, 뉴스레터, 출판, 정부의 인터넷 웹사이트 등 다양한 수단들이 조정에 활용된다.

최근에는 네트워크 거버넌스가 부상하면서 정부위원회가 주요한 정책조정기제로 부상하고 있다. 1980년대 이래 OECD국가의 정부위원회가 유의한 수준으로 증가하였다. 위원회는 일반적으로 정부가 공식적인 결정을 내리기 전에 상충하는 관점과 이익을 규명하기 위한 목적으로 활용된다. 정책 자문을 제공하고 이러한 자문들 간의 조정 또는 집행에 대한 감시 등 다양한 기능을 수행한다(Beschel & Manning, 2000: 86-87). 이러한 위원회는 Bouckaert et al. (2010)의 분류에서도 확인할 수 있는 바와 같이 네트워크 유형의 조정제도라고 할 수 있다.

#### 6) 계층제 조정제도와 네트워크 조정제도 간 관계

계층제와 권위를 특징으로 하는 전통적인 정부 메커니즘의 실패를 교정하기 위하여 네트워크와 참여를 특징으로 하는 네트워크 거버넌스가 부상

하고 있다. 이에 따라 양자의 관계에 관한 서로 다른 주장들이 대립하고 있다. 첫째, 네트워크 거버넌스가 계층제를 대신할 것이라고 보는 입장이다. Sørensen & Torfing (2007)은 상호의존·협상·신뢰에 기반한 다중심적 거버넌스가 계층제적 아이디어를 대체할 것이라고 제시한다(Sørensen & Torfing, 2007: 3).

둘째, 계층제가 여전히 지배적인 국정운영방식이라고 보는 입장이다. Newman(2001)은 민관 간 파트너십의 구축이 반드시 새로운 거버넌스와 연결되는 것은 아니며 오히려 경우에 따라서는 전통적인 계층제와 시장에 기반한 거버넌스를 위해 활용될 수 있다고 설명한다(Newman, 2001: 124). Christiansen & Togeby (2006)은 지난 30-40년을 돌아볼 때, 국민들이 의회를 구성하고 의회가 정부를 통제하며, 정부가 관료적 통제를 통해 행정을 하는 ‘의회 체인(parliamentary chain)’에 심각한 손상이 있었다고 보기 어렵다고 주장한다. (Christiansen & Togeby, 2006: 22). 실제로 NPM 이후 핀란드, 덴마크, 영국, 독일 등 서구 선진국들에서 중앙으로 권력이 집중되는 경향이 오히려 강화되고 있음을 제시한 연구들(예: Jensen, 2011; Kekkonen & Raunio, 2011; Poguntke & Webb, 2015) 이 다수 이루어지기도 했다.

유재원·소순창 (2005)은 한국 지방정부의 경우 여전히 정책 영역 전반에 걸쳐 집권적인 성격이 나타나는 바, 여전히 정부 패러다임이 한국 현실을 설명하는 데 적합하다고 주장한다.

마지막으로 두 거버넌스가 실제로는 상호보완적으로 작동할 것이라고 보는 입장이다. Kettl (2015)은 계층제와 권위가 대체되지는 않을 것이며, 네트워크가 계층제적 조직의 최상위에 덧대어질(layered) 것이라고 본다. 공공 관리자는 권위를 보완하거나 대체하기 위하여 대인적 프로세스와 조직간 프로세스에 보다 의존하게 될 것이라고 제시한다(Kettl,

2015: 164). 정수용·이명석 (2015)은 홍도 유람선 좌초사고 민간자율 구조 사례에 대한 분석을 통해 계층제적인 방식이 아니라 네트워크 거버넌스를 통해서도 효율적으로 사회적 조정이 이루어질 수 있음을 시사한다.

네트워크 거버넌스가 계층제 거버넌스를 대체할 수 있을 것인지, 아니면 여전히 계층제 거버넌스가 우위를 점하고 있는 것인지, 양자가 상호보완적 관계에 있는 것인지에 관하여 이론적 논쟁이 진행되고 있으나, 이에 관한 실증연구는 여전히 충분히 이루어지지 못하였다. 특히 국내연구는 더욱 그러하다. 정책 집행 과정에서의 네트워크 거버넌스의 작동을 다룬 실증연구(예: 정수용·이명석, 2015; 배재현, 2010; 김준기·이민호, 2006) 들은 다소 이루어졌으나, 정책을 '결정'하는 단계를 다룬 실증연구들은 대단히 부족한 실정이다. 네트워크에 기반한 조정제도의 장점이 정책과정의 이른 단계부터 다양한 행위자들을 참여시킴으로써 정책 결정의 합리성과 민주성을 높이고, 이를 통해 집행과정에서의 저항과 오류를 줄이는 데 있다는 점을 감안하면, 결정 과정에서의 네트워크 거버넌스를 다룬 연구의 부족은 더욱 아쉽다고 할 수 있다.

### **3. 지속가능발전 패러다임과 국내외 지속가능발전 현황**

본 연구에서 분석하고자 하는 지속가능발전정책의 조정제도가 목적하는 바는 지속가능발전의 달성이다. 이 부분에서는 지속가능발전 개념의 정의와, 성장에서 지속가능발전 패러다임으로의 전환이 의미하는 바를 정리하고자 한다. 이러한 개념을 바탕으로 본 연구의 분석대상이 되는 지속가능발전정책의 조정제도에 대한 범위를 명확하게 하고, 국내외 지속가능발전의 현황을 살펴보고자 한다.

## 1) 지속가능발전의 개념

지속가능발전(sustainable development)이라는 용어는 환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED: World Commission on Environment and Development)가 1987년에 발표한 보고서인 ‘우리 공동의 미래’(Our Common Future)<sup>2)</sup>를 통해 공식화되었다. 보고서는 지속가능발전의 개념을 ‘미래 세대의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 훼손하지 않는 범위에서 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전’으로 정의하였다.<sup>3)</sup> 기존의 발전 패러다임이 경제적 이익에 치우친 단기적 패러다임이었다면 지속가능발전 패러다임은 환경보호·경제성장·사회정의라는 세 가지 차원을 균형 있게 고려하는 장기적 패러다임이라고 할 수 있다(OECD, 2007b: 26-29). 우리나라의 「지속가능발전법」<sup>4)</sup> 역시 국제사회의 개념 정의를 받아들이고 있다. 지속가능성은 ‘현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하(低下)시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것’으로, 지속가능발전은 ‘지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전’으로 정의하고 있다(제2조).

지속가능발전의 내용을 보다 명확하게 이해하기 위하여 지속가능발전목표의 내용을 살펴보고자 한다. 2015년 제70차 유엔총회에서 지속가능발전을 위한 17개의 목표가 채택되었다.

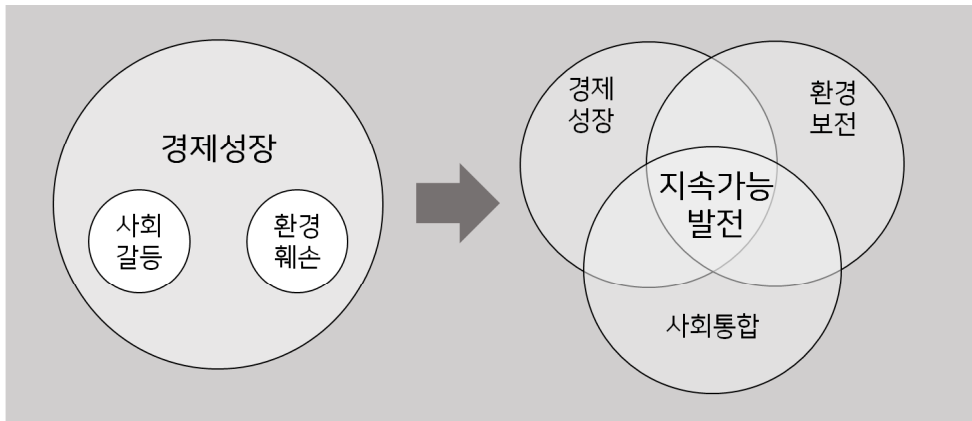
---

2) 브룬트란트 보고서(Brundtland Report)라고도 불림.

3) Gladwin et al.(1995)는 지속가능발전 개념의 요소로 포괄성(inclusiveness), 연계성(connectivity), 형평(equity), 신중함(prudence), 안전(security)의 다섯 가지 요소를 제시한 바 있다(Gladwin et al. 1995: 877-880).

4) [시행 2015.12.1.] [법률 제13532호, 2015.12.1., 일부개정]

<그림 2-1> 지속가능발전 개념 구성



출처 : PCSD 지속가능발전 비전과 정책과제 자료집(2005), 김은경 (2012), p.38 재인용

구체적인 내용은 <표 2-5>와 같다. ‘물·위생 제공과 관리강화(6)’, ‘해양 및 해양자원의 보존과 지속가능(14)’, ‘육상 생태계 등의 보호(15)’와 같은 환경 차원의 목표, ‘보건 증진(3)’, ‘교육보장과 평생학습 향상(4)’, ‘성 평등 달성과 여성 역량 강화(5)’ 등 사회적 차원의 목표, 마지막으로 ‘경제성장과 일자리 증진(8)’, ‘인프라 구축과 산업화 확대(9)’와 같은 경제적 차원의 목표가 두루 포함되어 있다. 지속가능발전의 개념이 단지 환경 영역에 국한된 것이 아니라, 경제, 사회 영역을 공히 포괄하는 것을 확인할 수 있다.

<표 2-5> 17개 지속가능발전목표

| 구분 | 목표                | 내용                                 |
|----|-------------------|------------------------------------|
| 1  | 빈곤 퇴치             | 모든 곳에서의, 모든 형태의 빈곤 퇴치              |
| 2  | 기아 퇴치             | 기아 해소, 식량 안보, 영양 개선, 지속가능한 농업 촉진   |
| 3  | 보건 증진             | 건강한 삶을 보장하고 모든 연령대의 웰빙 촉진          |
| 4  | 교육보장과 평생학습 향상     | 포괄적이고 평등한 교육 보장. 모두를 위한 평생학습 기회 촉진 |
| 5  | 성 평등 달성과 여성 역량 강화 | 성 평등과 여성·소녀의 권익 증대                 |

|    |                        |  |
|----|------------------------|--|
| 6  | 물·위생 제공과 관리강화          | 모두를 위한 물·위생시설의 이용가능성 보장 및 지속가능한 관리                                       |
| 7  | 청정 에너지 보급              | 모두를 위한, 이용가능하고, 믿을 만하며, 지속가능한 근대적 에너지 접근권 보장                             |
| 8  | 경제성장과 일자리 증진           | 모두를 위한 포괄적이고 지속가능한 경제성장, 생산적인 완전고용과 양질의 일자리                              |
| 9  | 인프라 구축과 산업화 확대         | 회복력 있는 사회기반시설 구축. 포괄적이고 지속가능한 산업화. 혁신 촉진                                 |
| 10 | 불평등 해소                 | 국가 내, 국가 간 불평등 완화  |
| 11 | 지속가능 도시 구축             | 도시·거주지를 포괄적이고 안전하게, 회복력 있고 지속가능하게 만들기                                    |
| 12 | 지속가능소비생산 증진            | 지속가능한 소비 및 생산 패턴 보장  |
| 13 | 기후변화 대응                | 기후 변화와 이의 영향을 막기 위한 긴급한 대응   |
| 14 | 해양 및 해양자원의 보존과 지속가능 이용 | 지속가능발전을 위한 해양 자원의 보전과 지속가능한 활용   |
| 15 | 육상 생태계 등의 보호와 지속가능 이용  | 육상 생태계의 보호, 보전, 지속가능한 활용의 촉진. 삼림의 지속가능한 관리와 사막화 방지. 토지황폐화 및 생물다양성 손실 방지  |
| 16 | 평화롭고 정의로운 사회 증진        | 지속가능발전을 위한 평화롭고 포괄적인 사회 촉진. 모두를 위한 정의 구현. 모든 수준에서 효과적이고 책임 있는 포용적인 제도 구축 |
| 17 | 이행수단과 글로벌 파트너십 강화      | 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 강화 및 이행수단 강화   |

자료 : UN 지속가능발전 지식 플랫폼 홈페이지 (<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>)

## 2) 지속가능발전정책의 조정 및 조정제도

본 연구는 지속가능발전정책의 개념을 ‘지속가능발전을 달성하고자 결정·집행되는 정책’으로 본다. 그러나 앞서 지속가능발전목표(SDGs)를 통해 확인한 바와 같이 지속가능발전 개념의 범위는 대단히 넓으며 추상적이다. 또한 노무현 정부 시기 지속가능발전위원회 위원장을 지낸 바 있는 고철환(2008)이 지적하는 바와 같이 지속가능발전은 “국가의 부문간 정책융합 형태”로 실제화된다고(고철환, 2008: 144-145). 때문에 지속가능발전의 세 가지 축인 환경, 경제, 사회부문을 융합하는 방식에 따라 지속

가능발전 정책의 형태가 달라지는 것이다. 그렇게 되면 국가에 따라, 또 시대에 따라 지속가능발전정책의 실체, 즉 세 부문의 정책융합 형태는 달라질 수밖에 없을 것이다. 때문에 본 연구는 지속가능발전정책의 조정제도를 명시적인 조정기구인 자문위원회(지속가능발전위원회, 녹색성장위원회), 지속가능발전 계획 수립 및 위원회의 조정 기능을 명시한 법(지속가능발전(기본)법, 녹색성장기본법), 관련 조정 기능을 수행하는 정부 기구(대통령실, 총리실, 기획재정부·환경부 등 기타 관련 부처)의 세 가지 차원으로 좁혀 보고자 한다.

### 3) 우리나라 지속가능발전 현황 및 외국과의 비교

지속가능발전정책 조정제도의 변천을 살펴보기에 앞서 먼저 우리나라의 지속가능발전 현황과 추이를 살펴보고자 한다. 결론부터 말하자면 그 성과는 긍정적으로 평가하기 어려운 수준이다. 지속가능발전과 관련하여 세 가지 부문 중 먼저 환경 부문의 현황부터 살펴보고자 한다. 환경 성과와 관련하여 가장 많이 언급되는 국제 지표 중 하나가 환경성과지수(Environmental Performance Index, EPI)<sup>5)</sup>이다. 2016년 결과를 보면 한국은 100점 만점에 총점 70.61점으로, 조사대상국 180개 국가 중에 80위의 순위를 기록하였다. 부문별 점수와 순위는 <표 2-6>과 같다. ‘농업’(133위), ‘생물다양성 및 서식지’(126위), ‘건강에 미치는 영향’(103위) 지표에서 저조한 성과를 보이고 있다. 특히 대기 질 지표의

---

5) 미국 예일대와 컬럼비아대 공동연구진이 세계경제포럼을 통해 발표하는 지수이다. 2006년 파일럿 스터디를 실시한 이래 매 2년마다 발표되고 있다. 조사 시기마다 지표 구성과 추정 방식이 개선되고 조사대상국의 수도 변화하고 있어, 단순히 비교하기는 어려우나 한국 EPI 순위는 다음과 같이 변화하였다. 2006년 42위(133개국 기준), 2008년 51위(149개국 기준), 2010년 94위(163개국 기준), 2012년 43위(132개국 기준), 2014년 43위(178개국 기준), 2016년 80위(180개국 기준). (자료: <http://epi.yale.edu/>. 검색일: 2016년 8월 23일)



경우 180개 국가 중 173위를 기록할 정도로 심각한 수준이다.

<표 2-6> 환경성과지수(EPI) (2016년)

| 지표                                   | 점수      | 순위<br>(180개국) | 10년간<br>변화 |
|--------------------------------------|---------|---------------|------------|
| 건강에 미치는 영향 (health impacts)          | 65.93 점 | <b>103 위</b>  | -1.2%      |
| 대기 질 (air quality)                   | 45.51 점 | <b>173 위</b>  | 77.15%     |
| 물·위생시설(water and sanitation)         | 95.11 점 | 35 위          | -2.1%      |
| 수자원 (water resource)                 | 93.15 점 | 19 위          | 8.87%      |
| 농업 (agriculture)                     | 57.80 점 | <b>133 위</b>  | 8.89%      |
| 삼림 (Forest)                          | 74.42 점 | 32 위          | 0.11%      |
| 어장 (fisheries)                       | 58.47 점 | 33 위          | 2.01%      |
| 생물다양성 및 서식지 (biodiversity and habit) | 69.34 점 | <b>126 위</b>  | -0.53%     |
| 기후 및 에너지 (climate and energy)        | 62.39 점 | 83 위          | 0%         |

자료 : EPI 홈페이지 (<http://epi.yale.edu/country/south-korea>). 검색일: 2016년 8월 23일)

1990년부터 2013년까지 우리나라의 온실가스 배출 연평균 증가율은 3.8%로 OECD국가 중 최고 수준을 보인다. 미세먼지 농도는 선진국에 비해 대단히 높은 수준이다.<sup>6)</sup> 온실가스의 배출은 기온 상승을 초래하고 극한 기상, 해수면 상승 등의 기후변화를 초래한다. 한반도의 연평균 기온은 1981년부터 2010년 사이에 무려 1.2℃ 상승하였다. 해수면도 지구 평균보다 빠르게 상승하고 있다.<sup>7)</sup> 그럼에도 불구하고 우리나라의 에너지소비량은 증가하고 있다. 1인당 에너지소비량은 5.58toe(2013년 기준)으로 OECD 평균(4.20toe)보다 무려 30% 이상 높은 수준이다. 대기 오염과 기후변화, 유해화학 물질 등으로 인한 건강 피해 위험이 증가(관계부처합동, 2016: 9)함에 따라 이로 인한 사회경제적 비용도 급증하고 있다. 대기 질 부문과 더불어 농업 부문의 환경성과지수도 낮게 나타났는

6) 특히 서울시 초미세먼지 농도( $25\mu\text{g}/\text{m}^3$ )는 뉴욕( $14\mu\text{g}/\text{m}^3$ ), 런던( $16\mu\text{g}/\text{m}^3$ ), 파리( $15\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) 등 주요 대도시에 비해 매우 높다(관계부처합동, 2016: 9).

7) '71~'10년간 연평균 해수면 상승은 2.64mm로 지구평균(2.00mm)을 30% 이상 상회(관계부처합동, 2016: 9).

데 이는 농약 사용량 문제와 관련된 것이라고 할 수 있다. OECD 국가 평균 농약사용량이 0.7 kg/ha (2008년 기준)인 데 반해 우리나라는 무려 11.3 kg/ha (2014년 기준)에 달한다(관계부처합동, 2016: 25).

국가지속가능발전지표 평가<sup>8)</sup>에서도 환경 분야는 경제·사회 분야에 비하여 악화되는 추세를 보인다. <표 2-7>에서 볼 수 있는 바와 같이 64개 지표 중 40개(62.5%)가 개선되었고 24개(37.5%)가 악화되었는데, 악화된 지표 24개 가운데 13개(56.5%)가 환경분야에 해당한다.

<표 2-7> 국가지속가능발전지표 평가 변화(2010-2014)

|     | 계           | 환경분야        | 사회분야        | 경제분야        |
|-----|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 개 선 | 40개 (62.5%) | 10개 (43.5%) | 16개 (76.2%) | 14개 (70.0%) |
| 악 화 | 24개 (37.5%) | 13개 (56.5%) | 5개 (23.8%)  | 6개 (30.0%)  |
| 총 계 | 64개 (100%)  | 23개 (100%)  | 21개 (100%)  | 20개 (100%)  |

1) 77개 중 중립지표 11개(개선·악화 판단 불가) 및 평가불가 2개(통계미비) 제외

2) 자료 : 관계부처합동(2016). p.20

사회부문의 성과는 타 부문에 비해 개선되는 추세이나 여전히 OECD 평균과 비교하면 지속가능성 측면에서 긍정적으로 평가하기 어렵다. 정규직과 비정규직의 임금 격차<sup>9)</sup>, 남성과 여성의 임금 격차 및 경제활동 참가율 차이<sup>10)</sup>는 OECD 평균보다 심각한 수준이다. 소득불평등도 심화되고 있다. 10분위배율(상위 10%소득/하위 10% 소득)이 1990년의 8.5배에서

8) 국가지속가능발전지표는 2006년부터 개발되어 2008년에 시범평가가 이루어졌고, 2010년 이후 2년마다 후속평가가 이루어졌다. 총 77개의 지표를 구성하였으나 개선·악화 여부를 판단하기 어려운 11개 지표 및 통계미비로 인해 평가가 불가능한 지표 2개를 제외하고 64개의 지표 변화(2010-2014)를 분석하였다(관계부처합동, 2016: 20).

9) 전체 근로자의 1/3에 달하는 비정규직 근로자 임금 수준(정규직 대비 임금 비율)이 하락 추세 : 53.3%('10) → 52.5%('12) → 48.4%('14). (관계부처 합동, 2016: 10; 25).

10) 남성 대비 여성 임금 비율이 63.1% (2014년 기준) 로, OECD 최하위권임. OECD 평균은 84.5%(2013년 기준). (관계부처 합동, 2016: 10; 25).

11.9배(2014년 기준)로 상승했다. 노인 빈곤율(48.6%, 2011년 기준)은 OECD 최고 수준이다(관계부처합동, 2016: 10).

<표 2-8> 한국-OECD 회원국 평균 비교

| 구분 | 국가지속가능발전지표           | 한국                  | OECD                |
|----|----------------------|---------------------|---------------------|
| 사회 | 01) 빈곤인구 비율          | 11.0% ( ' 14)       | 11.2 ( ' 12)        |
|    | 02) 소득불평등에 관한 지니계수   | 0.302 ( ' 14)       | 0.32 ( ' 12)        |
|    | 03) 실업률              | 3.5% ( ' 14)        | 7.3% ( ' 14)        |
|    | 04) 월평균 근로시간         | 177시간 ( ' 14)       | 147.5시간( ' 14)      |
|    | 06) 남성대비 여성 임금비율     | 63.1% ( ' 14)       | 84.5% ( ' 13)       |
|    | 07) 여성경제활동 참가율       | 57.0% ( ' 14)       | 62.6% ( ' 13)       |
|    | 09) 영아사망률            | 3.1명/천명 ( ' 14)     | 4.1명/천명 ( ' 13)     |
|    | 10) 기대여명             | 82.4세 ( ' 14)       | 80.5세 ( ' 13)       |
|    | 13) GDP 대비 사회복지 지출   | 10.5% ( ' 12)       | 21.8% ( ' 12)       |
|    | 17) GDP 대비 공교육비 지출   | 7.6% ( ' 11)        | 6.1% ( ' 11)        |
|    | 25) 고령인구비율           | 12.7% ( ' 14)       | 15.1% ( ' 12)       |
| 환경 | 35) 농약사용량            | 11.3 kg/ha ( ' 14)  | 0.7 kg/ha ( ' 08)   |
|    | 50) 자연보호지역비율         | 12.6% ( ' 14)       | 21.6% ( ' 14)       |
| 경제 | 54) 1인당 GDP(명목, PPP) | 33,395\$ ( ' 14)    | 39,230\$ ( ' 14)    |
|    | 56) GDP 대비 순 투자율     | 29.0% ( ' 14)       | 19.44% ( ' 12)      |
|    | 58) 무역수지             | 471.5억\$ ( ' 14)    | -333.4억\$ ( ' 12)   |
|    | 61) GNI대비 ODA 비율     | 0.13% ( ' 14)       | 0.30% ( ' 14)       |
|    | 65) 재생에너지(국제기준) 공급비중 | 1.1% ( ' 14)        | 9.2% ( ' 14)        |
|    | 66) 에너지 원단위          | 0.25toe/천\$ ( ' 13) | 0.14toe/천\$ ( ' 12) |
|    | 77) GDP 대비 R&D 지출비율  | 4.15% ( ' 13)       | 2.40%( ' 12)        |

1) 음영처리된 지표들의 경우 OECD에 비해 우리나라가 저조함을 나타냄.

2) 자료 : 관계부처합동(2016). p.25

국내외 지속가능발전 주요 추진 경과를 정리하면 다음 <표 2-9>와 같다. 1992년 UN환경개발회의(UNCED)에서 리우 선언 및 그 세부방안인 의제 21을 채택하였다. 기후변화, 생물다양성, 사막화방지라는 3대 UN 환경협약이 이 때 출범한다. 의제21은 각 정부가 국가지속가능발전

전략(National Sustainable Development Strategy, NSDS)을 채택 하여야 한다고 명시하였으며, 1997년에 개최된 유엔총회 특별세션(Rio+5)에서는 모든 국가가 전략 수립에 합의하였다. 리우 선언 이후 우리 정부는 1994년 지구환경관계장관대책회의에서 국가실천계획 수립을 결정하고 의제21 추진 총괄기관인 환경부 및 관련 부처의 참여를 통해 1996년 3월 의제21국가실천계획을 수립·시행한다(대한민국, 2012: 1). 2000년에는 김대중 대통령이 새로운 전략적 종합계획인 ‘새천년 국가환경 비전’을 선포하면서 이와 동시에 대통령소속 지속가능발전위원회(PCSD)의 설치를 선언한다. 이에 같은 해 9월 지속위가 출범하게 된다. 리우선언 이후 10년이 지난 2002년에는 다시 지속가능발전세계정상회(WSSD)가 열려 일명 요하네스버그 선언이 채택된다. 빈곤퇴치, 환경보호 등 지속가능발전 세부 이행계획에 대한 합의가 이루어진다. 2005년 노무현 대통령이 국가지속가능발전비전을 선언하고, 지속가능발전전략 및 이행계획의 수립을 지시한다. 이에 따라 2006년 제1차 지속가능발전 전략 및 이행계획이 수립되고, 77개의 지속가능발전지표가 선정된다. 지속가능발전전략 및 이행계획 수립의 법적 기반을 강화하고자 2007년 「지속가능발전기본법」이 제정된다. 그러나 이명박 정부 출범 이후 2010년 「저탄소녹색성장기본법」이 제정되면서 「지속가능발전기본법」은 「지속가능발전법」으로 개정되고 지속가능발전위원회는 환경부 산하 위원회로 소속이 변경된다. 2011년에는 제2차 지속가능발전기본계획이 수립되며, 인천 송도에 UN지속가능발전센터(UNOSD)<sup>11)</sup>를 유치하게 된다. 2012년에는 UN지속가능발전회의(UNCSD, Rio+20)<sup>12)</sup>가 개최되어 결의문인 ‘우리가 원하는 미래(The Future We Want)’를 통해 지속가

11) 2007년 우리나라의 선도적 지속가능발전 노력을 인정하여 UN이 설립을 제안한 UN 경제사회국 DESA 산하 기구로 UN 회원국의 지속가능발전정책을 지원하는 기능을 수행한다.

12) UN Conference on Sustainable Development.

능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)에 설정에 합의한다. 2015년 제70차 유엔 총회에서는 지속가능발전목표를 담은 ‘2030 지속가능발전의제(2030 Agenda for Sustainable Development)’가 채택된다.

<표 2-9> 지속가능발전 추진 경과

| 연도    | 주요 추진 내용  | 국내외      |
|-------|---|----------|
| 1992년 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ UN환경개발회의(UNCED) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 리우 선언, 의제21 채택</li> <li>- UN 3대 환경협약(기후변화, 생물다양성, 사막화방지) 출범</li> </ul> </li> </ul>        | 국외       |
| 1996년 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 의제21 국가실천계획 수립·시행</li> </ul>   | 국내       |
| 2000년 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 새천년 국가환경비전 선언</li> <li>■ 대통령 소속 지속가능발전위원회 출범</li> </ul>  | 국내<br>국내 |
| 2002년 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지속가능발전세계정상회의(WSSD), 요하네스버그 선언 채택</li> <li>- 빈곤퇴치, 환경보호 등 지속가능발전 세부 이행계획 합의</li> </ul>  | 국외       |
| 2005년 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가지속가능발전비전 선언</li> </ul>   | 국내       |
| 2006년 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제1차 지속가능발전 전략 및 이행계획 수립(2006-2010) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4대 전략, 48개 이행과제, 238개 세부이행과제</li> </ul> </li> </ul>                    | 국내       |
|       | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지속가능발전지표(77개) 선정</li> </ul>  | 국내       |
| 2007년 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지속가능발전기본법」 제정</li> </ul>  | 국내       |
| 2010년 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지속가능발전기본법」 → 「지속가능발전법」으로 개정</li> <li>- 환경부 장관 소속 지속가능발전위원회로 개편</li> </ul>   | 국내       |
| 2011년 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제2차 국가지속가능발전기본계획(2011-2015) 수립 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4대 전략, 25개 이행과제, 84개 세부이행과제</li> </ul> </li> </ul>                         | 국내       |
|       | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ UN지속가능발전센터(UNOSD) 유치 (인천 송도)</li> </ul>  | 국내       |
| 2012년 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ UN지속가능발전회의(UNCSD) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지속가능발전과 빈곤퇴치 맥락에서의 녹색경제 개념 설정</li> <li>- UN 지속가능발전목표(SDGs) 설정 합의</li> </ul> </li> </ul> | 국외       |
|       | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가 지속가능보고서 발간</li> </ul>   | 국내       |
| 2014년 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가 지속가능보고서 발간</li> </ul>   | 국내       |
|       | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 유엔사무총장보고서 발간</li> </ul>  | 국외       |
| 2015년 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제70차 UN총회 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2030 발전의제 및 지속가능발전목표(SDGs) 채택</li> </ul> </li> </ul>  | 국외<br>국내 |

|       |   |    |
|-------|---|----|
|       | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제3차 기본계획 수립 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지속가능발전위원회 및 녹색성장위원회 심의</li> <li>- 국무회의 심의·확정(' 16.1)</li> </ul> </li> </ul> |    |
| 2016년 | ■ 국가지속가능보고서(' 12~' 14)발간  | 국내 |

자료 : 관계부처 합동 (2016). p.4

지속가능발전의 달성을 위하여 위원회 설립, 법 제정, 전략 및 이행계획의 수립 등 다양한 노력들을 경주해왔음에도 불구하고 우리나라의 지속가능발전 성과는 여전히 미약한 수준이다. 그 이유는 무엇인가? 본 연구는 조정제도, 즉 거버넌스에 대한 통시적 검토를 통해 그 답을 얻고자 한다. 좋은 거버넌스는 지속가능발전 달성을 위한 필수적 수단인 동시에 그 자체로 지속가능발전의 목표이기도 하다(SDSN, 2014: 23). 만약 한 부처가 다른 부처의 정책목표 달성을 저해한다면 지속가능발전정책이 성과를 거두기는 어렵다. 정부는 여러 상반된 이해 속에서 균형을 유지하여야 하며, 국가 전략을 실행할 가장 효율적인 행정 수단을 창안해야 한다(Tracey & Anne, 2008: 127). 그렇다면 효과적으로 지속가능발전을 추구하기 위하여 어떠한 거버넌스를 구축해야 할 것인가. OECD (2007b)는 20개국과 EU의 수범사례를 연구하여 「지속가능발전의 제도화(Institutionalising Sustainable Development)」 보고서를 발간하였는데, 효과적인 거버넌스를 위한 여섯 가지 요소를 다음과 같이 제시하였다(OECD, 2007b). 먼저, 전략 및 정부 조정의 특성 요소로서 더 많은 관련 부처들과 더 많은 수준의 정부들이 참여하고, 국가 지속가능발전전략 프로세스에 참여하는 것이 바람직하다. 두 번째 요소는 책임 소재로, 되도록 최고 수준의 리더십이 국가 지속가능발전 전략 프로세스에 참여하는 것이 효과적이다. 세 번째 요소는 법적 근거로서, 국가지속가능발전전략 프로세스가 법적으로 명시될수록 효과적이다. 넷째, 예산과의 연

계이다. 국가 지속가능발전전략의 비전과 목표가 각 부처들의 기획예산과 통합될수록 효과적이다. 다섯째, 이해관계자의 참여이다. 다양한 이해관계자들이 참여하여 넓은 시각을 갖게 하고, 또 이러한 참여를 공식화할수록 효과적이다. 마지막으로 지방수준에서의 관련 전략이 국가지속가능발전전략에서 명확하게 권고되고 하위 정부 간 조정이 원활하게 이뤄질수록 거버넌스가 효과적으로 작동한다.

〈표 2-10〉 국가 지속가능발전전략 거버넌스의 요소 및 효과성 범주

| 거버넌스 요소        | 효과성 범주  |
|----------------|---|
| 전략 및 정부 조정의 특성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>관련성 및 포괄성</b> (relevance and comprehensiveness) : 더 많은 부처, 더 많은 수준의 정부들이 국가 지속가능발전전략(이하 NSDS)과 관련될수록 바람직함. 이는 NSDS가 경제, 사회, 환경 문제들에 대하여 포괄적이라는 것을 시사함</li> <li>- <b>부처 참여</b> (department involvement) : 더 많은 부처들과 여러 수준의 정부들이 NSDS 프로세스에 참여할수록 효과적임</li> </ul> |
| 책임소재           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>최상위 리더십</b> (top-level leadership) : 총리실 또는 대통령실이 NSDS 프로세스에 참여할수록 효과적임</li> </ul>  |
| 법적 근거          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>법적 배태성</b> (legislative embeddedness) : NSDS 프로세스가 법적으로 배태될수록 효과적임</li> </ul>   |
| 예산과의 연계        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>통합</b> (integration) : NSDS 비전과 목표가 기획·예산 부처에 제출되는 각 부처들의 기획·예산과 통합될수록 효과적임.</li> </ul>   |
| 이해관계자 참여       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>공식성</b> (formality) : NSDS 목표의 개발과 집행에 이해관계자의 참여를 공식적으로 요청할수록 효과적임</li> <li>- <b>다양한 이해관계자</b> (multi-stakeholder) : 이해관계자의 참여를 통해 더 넓은 시각을 가질수록 효과적임</li> </ul>  |
| 지방 수준과의 연계     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>지침</b> (guidance) : NSDS에 주·지방 정부 수준의 관련 전략이 명확하게 권고될수록 효과적임</li> <li>- <b>하위 정부 간 조정</b> (sub-national coordination) : 주·지방정부 수준의 지속가능발전 전략의 목표들과 NSDS 간에 조정이 원활할수록 효과적임</li> </ul>  |

자료 : OECD(2007b). p.36

Meadowcroft (2007)는 분권화된 상황에서 지속가능발전의 달성을 위해서는 보다 상호적이고 반응적인 거버넌스를 구축할 필요가 있음을 역설

하면서 다음과 같은 접근을 취해야 한다고 지적한다. 첫째, 정부가 사회적 거버넌스의 한 요소에 불과하다는 점을 이해해야 한다는 것이다. 둘째, 관련 행위자들간의 상호작용을 촉진해야 한다. 이를 통해 각자의 이해·관점·역량에 대한 지식을 얻고, 변화를 위한 기회와 장애, 사회·환경간의 연결의 특성에 관해서 학습할 필요가 있다는 것이다. 셋째, 특정 이슈에 관한 공동 거버넌스 네트워크의 확장을 지원할 필요가 있다. 넷째, 사회와 환경 동향을 추적하고 정책 구상의 실제와 효과를 평가하기 위하여 다양한 제도를 발전시켜야 한다는 것이다. 다섯째, 발전 경로와 정책 접근에 대한 논의 및 사회적 결정을 위하여 역동적인 '공공 영역'의 부상을 촉진할 필요가 있다는 것이다. 마지막으로, 생태적 시민(ecological citizenship)이 성장할 수 있도록 촉진하는 것이다. 정부는 지속가능발전에 관한 집합적 의사결정의 틀을 제공하고, 이러한 결정을 실현할 수 있는 메커니즘을 제공하는 것이 바람직하다는 것이다 (Meadowcroft, 2007: 308-310).

지속가능발전 거버넌스의 효과성을 기하기 위하여 1992년 리우 회의 이후 많은 국가에서 국가지속가능발전위원회(National Councils for Sustainable Development, NCSD)가 설립되었다. 국가마다 그 형태와 역할이 조금씩 다르기는 하지만 각국의 국가지속가능발전위원회는 전략 수립과 자문, 정책과 집행, 감시와 조사, 이해관계자 참여와 역량 형성, 국제적 봉사활동 등의 기능을 수행하여 왔다(Osborn et al., 2014: 7-10).<sup>13)</sup> Osborn et al. (2014)은 리우 회의 이후 25년 동안 여러 국가에서 설립·운영된 국가지속가능발전위원회를 권한과 아젠다, 구성과 멤버십, 기능과 활동을 기준으로 그 유형을 구분하였다(Osborn et al.,

13) 그러나 저자는 리우 회의 이후 25년 정도 되는 시간 동안 몇몇 국가들을 제외하고는 많은 국가에서 지속가능발전 거버넌스가 정착되지 못한 채 동력을 상실하였다고 지적한다(Osborn et al., 2014: 1).



2014: 2-10).

먼저 권한 차원에서 보면 대부분의 국가지속가능발전위원회는 자문기구로서 기능한다. 지속가능발전 이슈를 검토하고 지속가능발전전략과 정책의 성공과 발전을 위하여 자문을 제공하는 것이다. 그러나 많은 경우 이러한 권고를 집행으로 연계시키는 데에는 한계를 보인다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 다양한 전략들이 활용되기도 한다. 위원회의 권고가 이뤄진 경우 정부가 정해진 기간 내에 이에 대한 답변을 하도록 요구하거나 국회가 위원회 보고서를 검토하게 하기도 한다. 위원회가 홈페이지 등의 채널을 통해 직접적으로 자신의 목소리를 내게 하는 경우<sup>14)</sup>도 존재한다.

구성과 멤버십 차원에서 보면 국가 지속위는 정부 대표로 구성된 경우, 정부 외부위원으로만 구성된 경우, 모두 포함하는 유형으로 구분할 수 있다. 먼저 정부위원으로만 구성된 경우에는 보다 권위를 가질 수 있기 때문에 정책 형성은 물론이고, 입법까지도 효과적으로 추진할 수 있다. 특히 행정 수반이 직접 위원회를 이끌거나 강력한 지원을 해주는 경우 효과성이 배가될 수 있다. 그러나 객관성과 독립성을 확보하기 어려우며 정치적 이해로부터 자유롭기 힘들다. 더욱이 장관만으로 구성된 경우에는 장기 비전을 수립하기가 어렵고 현행 정책을 야심차게 전환하는 것이 어려울 수 있다는 한계가 있다.

반면 정부 외부의 이해관계자, 즉 민간위원만으로 구성되는 경우에는 독립성을 확보하기가 용이할 수 있기 때문에 정부 정책을 엄격하게 조사하고 지속 불가능한 정책이나 사례들을 짚어내는 것이 더욱 수월할 수 있다. 그러나 의사결정자와 정책에 실제적인 영향력과 충분한 위상을 갖기

---

14) 지금은 폐지되었으나 영국의 전 국가지속가능발전위원회(U.K. Sustainable Development Commission, SDC)은 온라인 네트워크를 통해 다양한 이들에게 지속가능발전이슈에 대한 자문을 제공하였음. 모리셔스의 국가지속가능발전위원회도 웹사이트를 통해 이해관계자로 하여금 법규 제정 등 추진되는 프로그램을 확인할 수 있게 한 바 있음(Osborn et al. 2014: 3).

어려울 수 있다. 예산을 장기적으로 확보하는 것도 주요한 도전 중 하나이다.

마지막으로 절충형, 즉 정부위원과 민간위원이 동시에 참여하는 유형이다. 대부분의 국가지속가능발전위원회는 이 경우에 속한다. 대표성을 더욱 확보할 수 있으며 폭넓은 참여를 통해 다양한 의견과 전문성을 확보할 수 있다는 강점이 있으나, 정부위원의 의견이 민간위원에 비해 우세하지 않도록 유의해야 하며 교착 상태에 빠지는 것을 경계해야 한다. 다양한 부문의 참여자가 공존하는 만큼 적절한 타이밍에 일관된 메시지를 내는 것도 상대적으로 어려운 과제라고 할 수 있다. 각 유형별 강점과 도전을 정리하면 다음 <표 2-11>과 같다.

<표 2-11> 국가지속가능발전위원회의 구성방식

|                        | 강점   | 도전   |
|------------------------|--|--|
| 정부 대표로만<br>구성된 경우      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책에 보다 큰 영향을 미칠 수 있음</li> <li>• 입법에 대한 잠재적 영향력 역시 보다 큼</li> <li>• 강한 리더십</li> <li>• 전략을 집행하는 데 더 많은 자원을 동원할 수 있음</li> <li>• 대중의 관심(인지도)가 더 높음(higher public profile)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 독립성·객관성이 덜 확보될 수 있음</li> <li>• 정치적 이해에 영향을 받을 위험이 있음</li> <li>• 장기적 사고에 반드시 도움이 되는 것은 아님</li> <li>• 목표치가 낮을 수 있음</li> </ul>                           |
| 절충형                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대표성을 더 확보할 수 있음</li> <li>• 더 큰 참여를 촉진할 수 있음</li> <li>• 더 넓은 범위의 의견과 전문성 확보 가능</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부위원의 의견이 이해관계자(민간위원)보다 우위를 점하지 않도록 경계해야 함</li> <li>• 교착상태를 피하고, 적절한 타이밍에 일관된 메시지를 낼 수 있어야 함</li> <li>• 큰 그림을 지속적으로 추구해야 하며, 편향된 사고를 피해야 함</li> </ul> |
| 외부 위원<br>으로만<br>구성된 경우 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 독립적이어서 정부 정책을 엄격하게 조사할 수 있으며, 지속불가능 정책과 사례를</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 의사결정자와 정책에 영향을 미치기 어려움</li> <li>• 충분히 높은 위상을 갖기가</li> </ul>   |

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | 지적할 수 있음<br>• 대표성이 매우 높아서 하위 정부 수준에서는 실제 이해관계자 네트워크와 강하게 연결될 수 있음<br>• 대중의 강력한 지지를 요청할 수 있음 | 어려울 수 있음<br>• 이해(interests)와 전문성이 환경 이슈를 넘어서기가 어려울 수 있음<br>• 장기적으로 예산을 확보하기가 어려울 수 있음 |
|--|---|---|

자료 : Osborn et al. (2014). p.4-6의 내용을 재구성한 것임

#### 4) 외국의 지속가능발전정책 조정제도

외국의 지속가능발전정책 조정제도를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지속가능 관련 법제도 현황을 살펴보면 <표>와 같다. 여기에서는 공식적인 법과 조정 기구, 지속가능발전전략 및 평가제도의 현황에 대해 살펴보고자 한다.

##### ① 외국의 지속가능발전 관련법 현황

지속가능발전법의 현황은 <표 2-12>와 같다. 프랑스와 스위스의 경우 헌법에 지속가능발전의 의무를 명시하고 있다. 벨기에의 경우 연방법에 연방지속가능발전계획 수립과 검토보고서의 작성, 연방지속가능발전위원회 및 부처 간 지속가능발전위원회의 설치를 명시하고 있다. 캐나다 퀘벡의 경우에도 법을 통해 모든 공공정책이 지속가능발전을 추구해야 함을 명시하고 있다. 이와 더불어 지속가능발전 전략 수립 및 이행 평가를 하도록 규정하고 있다.

<표 2-12> 외국의 지속가능발전 관련 법제도 현황

|    | 프랑스 | 스위스 | 벨기에                   | 캐나다 퀘벡  |
|----|-----|-----|-----------------------|---------|
| 명칭 | 헌법  | 헌법  | 지속가능발전정책<br>조정에 관한 연방 | 지속가능발전법 |

|            |   |   |   |  |
|------------|---|---|---|--|
|            |   |   | 법   |  |
| 제정<br>(개정) | 1958.10 (2005.3)  | 1999.4 (2002.10)  | 1997.5 (2001.12)  | 2006.4   |
| 주요<br>구성   | 17장 89조 1환경헌<br>장 (2005년 헌장<br>채택)  | 6장 196조   | 6장 19조  | 38조  |
| 주요<br>내용   | <p>환경헌장 中</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지속가능발전을 위하여 미래세대의 요구를 충족시키는 능력을 저해하지 않으면서 현 세대의 요구를 충족시키는 노력을 하여야 한다</li> <li>- Art 6 : 모든 공<br/>공정책은 지속<br/>가능발전을 추<br/>구하여야 하며,<br/>이러한 목적을<br/>위하여 경제발<br/>전과 사회진보,<br/>환경보전을 조<br/>화시켜야 한다.</li> </ul> | <p>제73조 지속가능발<br/>전</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연방정부와 주<br/>정부는 자연의<br/>자정능력과 인<br/>간의 행위 사이<br/>의 지속적인 균<br/>형을 이루도록<br/>노력하여야 한<br/>다</li> </ul> | <p>연방지속가능발전<br/>계획 수립</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의제21 형식에<br/>따라 작성</li> <li>- 통합성, 실행력,<br/>장기간을 계획<br/>으로 이행계획<br/>과 이행수단 포<br/>함</li> <li>- 매4년마다 검토·<br/>수립</li> </ul> <p>연방지속가능발전<br/>보고서</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 매2년마다 연방<br/>기획처에서 보<br/>고서 작성</li> </ul> <p>연방지속가능발전<br/>위원회 설치·운영</p> <p>부처 간 지속가능<br/>발전위원회 설치·<br/>운영</p> | <p>모든 공공정책은<br/>지속가능발전을 추<br/>구</p> <p>지속가능발전을 위<br/>한 정부정책의 16<br/>개 원칙 제시</p> <p>국가지속가능발전<br/>전략 수립·이행</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 부처가 소<br/>관 이행계획 수<br/>립</li> <li>- 전략 모니터링<br/>과 평가를 위한<br/>지표체계 도입</li> <li>- 매5년마다 전략<br/>을 재검토·보완</li> <li>- 매2년마다 평가,<br/>국회에 보고</li> </ul> <p>그린펀드 설치</p> <p>감사원은 국회동의<br/>를 얻어 지속가능<br/>발전감사를 사무처<br/>장으로 임명</p> |
| 비고         | 헌법에 포함된 헌<br>장  | 헌법 제73조 명시  | 계획수립절차 명시<br>위원회 기능: 자문,<br>공론화, 연구, 민<br>관협력   | 그린펀드 설치, 지<br>속가능발전 감사<br>임명   |

자료 : 지속가능발전위원회(2007). 지속가능발전 기본법안 설명자료

## ② 외국의 지속가능발전 담당 기구 및 국가지속가능발전전략 수립 현황

지속가능발전정책을 추진하는 이행체계는 국가별로 다양하게 나타난다. 2016년 7월 유엔고위급정치포럼에 제출된 22개국의 자발적 국가리뷰(Voluntary National Reviews: VNRs)를 분석한 김태균(2016)의 연구에 따르면 각국의 체계는 다음 <표 2-13>과 같다. 핀란드의 경우 국무총리를 위시로 협력포럼 형태의 지속가능발전위원회(NCSD)를 23년간 운영하고 있다. 핀란드 지속위는 각 정부부처뿐만 아니라 국회 소속기관인 ‘핀란드 개발정책위원회 (Finnish Development Policy Committee)’와 긴밀한 협업 체계를 구축하고 있다. 이행업무의 조정 및 국가계획 작성 주관 업무는 국무총리실이 직접 담당하고 있다. 한편 스위스의 경우 조정부 (coordinating ministry)가 유엔지속가능발전목표의 후속조치와 관련하여 타 부처와 협의할 책임을 지닌다. 각 부처는 예산안 제출 시 후속조치 상황을 보고해야 할 의무가 있으며, 재정부는 관련 주요 내용을 국회에 보고할 예정이다. 독일의 경우 범부처형 체계를 갖추고 있다고 분석되었는데, 주요 기관들의 업무 분장을 살펴보면 다음과 같다. 수상이 의장을 맡고 정부 부처 대표들로 구성되는 ‘지속가능발전을 위한 정부위원회 (State Secretaries Committee for Sustainable Development)’가 지속가능발전전략(NSDS) 이행을 주도하는데 부처가 각각 추진하는 지속가능활동들에 대한 정보 공유의 채널로서 기능한다. 지속가능발전전략의 이행을 모니터하는 주체로 ‘지속가능발전에 대한 국회자문협의회(Parliamentary Advisory Council on Sustainable Development)’를 두고 있으며, 다양한 부문을 대표하는 인사들로 구성된 지속가능발전을 위한 협의회를 자문단으로 둬으로써 사회적 소통 창구로 삼고 있다. 마지막으로 분산적인 구조를 가진 스위스의 경우 부처 간 임시 워킹 그룹을 통하여 포괄적인 협의과정으로서 ‘2030 지속가능발전에 대한 대화’를 마련하였다. 또한 이행 모니터링을 위하여 2003년부터

MONET를 운영, 75여개의 지표를 통해 정기적 점검을 실시하고 있다 (김태균, 2016: 59-66).

〈표 2-13〉 지속가능발전목표 이행추진체계 비교정리

|        | OECD DAC                      | BRICS                  | 개도국                                      |
|--------|-------------------------------|------------------------|--|
| 대통령/총리 | 핀란드,<br>프랑스                   |                        | 시에라리온, 콜롬비아                              |
| 개별부처   | 한국(논의<br>중),<br>노르웨이<br>(조정부) |                        | 터키(개발부), 조지아(개발부)                        |
| 범부처    | 독일, 일본                        | 중국(논의 중),<br>러시아(논의 중) | 에스토니아, 이집트, 필리핀,<br>마다가스카르               |
| 특별위원회  | 스위스                           |                        | 베네수엘라(Council of Vice),<br>모로코(법정부/시민사회) |
| 미정     |                               |                        | 몬테네그로, 우간다, 멕시코, 토고                      |

자료 : 김태균. (2016). 유엔 SDGs 이행추진체계의 해외사례 분석: 자발적 국가리뷰(VNRs)와 G20 국가보고서를 중심으로. ‘유엔 SDGs 이행과 국제개발협력, 그리고 입법과제’ 세미나 발표자료. p. 79.

그렇다면 각기 다른 이행체계를 갖춘 국가들에서 지속가능발전위원회는 어떠한 형태로 구성되어 있으며, 구체적으로 어떠한 활동을 하고 있는지 살펴보고자 한다. 〈표 2-14〉에서 볼 수 있는 바와 같이 스웨덴, 오스트리아, 벨기에, 체코, 독일, 핀란드, 아일랜드, 룩셈부르크 등 여러 국가들이 지속위를 설립·운영하고 있다. 영국의 경우 2000년에 지속위를 설립하여 선도적인 활동을 하였으나 2011년 폐지되었다.<sup>15)</sup> 네덜란드의 경우 지속위를 설립하지 않았음에도 불구하고 관련 타위원회의 참여 하에 지속가능발전 이행 프로그램을 구성·운영하고 있다는 점이 특기할만하다 (Niestroy, 2011). 표에서 볼 수 있는 바와 같이 먼저 정부 기구 형태의 지속위가 있고, 독립 (자문) 위원회 형태의 지속위가 있다. 위원장을 총리 또는 장관이 맡는 경우가 있고, 위촉된 민간위원장이 맡는 경우가

15) 정권이 교체되면서 폐지되었음.

있다. 참여자의 성격으로 보면 정부 조정기구인 경우와 이해관계자내지 전문가위원회인 경우로 구분된다. 기능 측면에서는 정부부처 조정 기능을 하는 위원회가 있고, 위원회 자체적으로 정부에 대응을 할 수 있는 기능을 하는 위원회가 있다. 예를 들어 체코와 핀란드의 경우 지속위가 정부 최고 조정기구로서 정부부처 조정과 정부에 대한 대응 기능을 모두 수행하고 있다. 한편 영국의 경우 전(前) 지속위를 정부기구가 아닌 독립기구로 설립하였으며, 주로 시민사회 조직들의 자문, 이해관계자 간 대화, 시민사회와의 소통에 보다 역점을 두고 운영하였다.

<표 2-14> 국가별 지속가능발전전략 채택 및 지속위 설립 현황 등

|       | 지속가능발전전략 최초 수립 | 지속가능발전전략 평가, 수정 및 기타 활동  | 지속위 설립                                       |
|-------|----------------|--|--|
| 오스트리아 | 2002           | 2010 국가지속가능발전전략 동의 (연방·지방 공동)  | 2002   |
| 벨기에   | 2000           | 2003/04 평가<br>2004-08 지속가능발전전략 수정<br>2009-13 초안 수정   | 1993 (1997년에 법적 기반 강화)                       |
| 체코    | 2004           | 2006 이행 보고서<br>2007 2차 이행 보고서<br>2010 지속가능발전전략 수정  | 2003 (혼합 구성)                                 |
| 독일    | 2002           | 2004 이행 보고서<br>2006 지속가능발전전략지표 보고서<br>2008 2차 이행 및 지표 보고서, 부처보고서<br>2009 피어 리뷰<br>2012 차기 보고서 계획 | 2001   |
| 덴마크   | 2002           | 2009 지속가능발전 계획 수정  | (2002년에 Danish Nature Council 해산)            |
| 스페인   | 2007           | -  | Environment Council CAMA (이해관계자 유형) 2004년 설립 |

|       | 지속가능<br>발전전략<br>최초 수립  | 지속가능발전전략 평가,<br>수정 및 기타 활동   | 지속위 설립  |
|-------|--|--|---|
| 핀란드   | (1990 보고서)<br>(1995 보고서)<br>1998 지속가능<br>발전전략                    | 2003 이행보고서<br>2006 지속가능발전전략 수정,<br>지속가능발전지표<br>2011 신규 지속가능발전전략<br>계획              | 1993 (혼합구성)   |
| 프랑스   | 2003   | 2005 피어 리뷰<br>2006 지속가능발전전략 수정<br>2008 이행 보고서<br>2010 신규 지속가능발전전략<br>채택            | 1993-2003 CFDD<br>2003-2008 CNDD<br>2010- : CNDDGE                            |
| 헝가리   | (NEP 1997)<br>(NEP-2 2003)<br>2003-08 국가환경<br>환경프로그램             | 2년 주기로 지속가능발전 이행<br>계획 수립  | - Environmental<br>Council OKT<br>(이해관계자)<br>1995년 설립<br>- 2008 의회가<br>지속위 설립 |
| 아일랜드  | 1997   | 2002<br>2003년부터 모든 영역의 지표<br>보고<br>2010/2011 평가 진행                                 | 1999  |
| 룩셈부르크 | (1999)   | 2004 지속가능발전법<br>2008/09 평가<br>2010 지속가능발전법 개정                                      | 2005  |
| 네덜란드  | (NEPPs: 1989, 1993,<br>1997, 2001)<br>2002/03 지속가능<br>발전 이행 프로그램 | 2007 피어 리뷰   | 지속위 없음.<br>지속가능발전 관련<br>타 위원회 참여  |
| 포르투갈  | (NEP 1995)<br>(지속가능발전전략<br>초안 2002,2004)<br>2007 지속가능발전<br>전략    | 2009 년부터 2년 주기로<br>이행보고서   | 1998  |
| 스웨덴   | 1994-98 그린스웨덴<br>1999 환경의 질 목표<br>2002 지속가능발전<br>전략              | 2004 지속가능발전전략 수정,<br>지속가능발전 헤드라인 지표<br>2006 지속가능발전전략 수정,<br>지속가능발전 지표<br>2008 업데이트 | - Environment<br>Council 1968년<br>설립<br>- 2007 지속위<br>설립 (혼합)                 |
| 슬로베니아 | 2005 국가발전전략  | 2012 신 발전전략 (2013-2020)<br>계획  | - Environment<br>Council 1993년<br>설립  |



|    | 지속가능<br>발전전략<br>최초 수립                     | 지속가능발전전략 평가,<br>수정 및 기타 활동                                  | 지속위 설립  |
|----|---|---|---|
|    |   |   | - 지속위 재구성   |
| 영국 | 1994 지속가능발전<br>전략<br>1999 2차 지속가능<br>발전전략 | 2004/05 평가<br>2005/06 지방 지속가능발전전략<br>2007 지속가능발전지표,<br>이행계획 | 2000<br>(1994년 설립된<br>'지속가능발전을<br>위한 원탁회의'<br>계승)<br>(2011년 폐지) |

자료 : Niestroy. (2011). p.5

유럽이 지속가능발전정책을 선도적으로 추진하고 있음에도 불구하고 모든 국가들이 지속가능발전지표를 개발하여 정기적으로 이행평가까지 수행하는 것은 아니다(2011년 기준). 이 점을 감안하면 2000년에 지속위를 구성하고 2006년에 지속가능발전 전략 및 이행계획을 발표하였으며, 2008년에 지표를 토대로 지속가능발전 시범평가를 실시한 우리나라가 지속가능발전에 있어서는 선도적으로 제도화를 추진한 것이라고 평가할 수 있다.

<표 2-15> 지속위 및 유사기구의 유형 및 기능

| 유형                  | 정부 기구                              |                             | 독립 (자문) 위원회              |   |                          |  |
|---------------------|------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|---|--------------------------|--|
| 위원장                 | 총리(또는 장관)                          |                             | (장관)                     |   | 독립                       |  |
| 성격                  | 정부<br>조정기구<br>(이해<br>관계자<br>일부 포함) | 정부 최고<br>조정기구/<br>대화<br>플랫폼 | 이해<br>관계자/<br>전문가위원<br>회 | 이해<br>관계자/<br>전문가<br>위원회<br>(정부대표<br>위원 또는<br>관찰자로<br>참여) | 이해<br>관계자/<br>전문가<br>위원회 | 이해<br>관계자/<br>전문가<br>위원회/<br>강한 감시<br>기능 |
| 기능                  |                                    |                             |                          |   |                          |  |
| 정부부처조정              | ...                                | ...                         | -                        | -   | -                        | -  |
| 위원회 자체적<br>으로 정부 대응 | ..                                 | ...                         | ...                      | ..  | .                        | .  |
| 1. 시민사회             | •<br>(공동 자문)                       | ••<br>(공동 자문)               | ...                      | ...   | ...                      | ...                                      |

|   |         |            |                  |                                |   |       |
|---|---------|------------|------------------|--------------------------------|---|-------|
| 조직들의 자문/<br>이해관계자들이<br>정부에 정부안<br>및 지속가능<br>발전전략에<br>대한 코멘트 | 없음)     | 없음)        |                  |                                |   |       |
| 2. 대리인/중재자/<br>조력자 :<br>이해관계자간<br>대화                        | -       | •          | • •              | • • •                          | • • •   | • • • |
| - 의제 설정   | -       | •          | • •              | • • •                          | • • •   | • • • |
| - 공동 자문 /<br>think-tank                                     | -       | -          | • • •<br>(실무진 내) | • • •                          | • • •   | • • • |
| - 상호 학습/<br>역량 형성   | -       | •          | • • •<br>(실무진 내) | • • •                          | • • •   | • • • |
| 3. 더 넓은<br>시민사회와의<br>의사소통                                   |         |            |                  |                                |   |       |
| - 컨퍼런스/<br>미디어에서<br>위원을 통해                                  | -       | • •        | • • •            | • • •                          | • • •   | • • • |
| - 프로젝트를<br>통해 촉진  | -       | (•)        | (• •)            | (• • •)                        | (• • •)                                       | • •   |
|   | (슬로베니아) | 체코,<br>핀란드 | 스페인,<br>스웨덴      | 벨기에,<br>아일랜드,<br>네덜란드,<br>포르투갈 | 오스트리아,<br>덴마크,<br>프랑스,<br>헝가리,<br>네덜란드,<br>영국 | 영국    |

1) ••• 우선적인 기능, •• 부차적인 기능, • 간접적인 기능, ( ) 일부는 수행하고 일부는 덜 수행함

2) 자료 : Niestroy. (2007). p.30

### 3. 선행연구의 검토

지속가능발전정책의 조정제도가 역사적으로 어떻게 변천해왔는지, 이러한 변천이 실제 조정의 양상과 결과에 어떠한 영향을 미쳤는지를 직접적으로 검토한 선행연구는 찾아보기 어렵다. Adger & Jordan (2009)은 지속가능발전과 관련하여 “어떤 형태의 통치(forms of governing)가 어

떠한 종류의 결과로 이어지는지 알 필요가 있다”고 주장한다(Adger & Jordan, 2009: 20). Griffin (2010) 역시 많은 거버넌스와 지속가능발전 연구자들이 거버넌스 연구가 부족하다고 지적하는 것을 제시하면서 거버넌스와 실제 지속가능성 잠재력의 결과에 관한 지식의 공백을 채울 필요성을 역설한다(Griffin, 2010: 336). 그만큼 지속가능발전 조정제도(거버넌스)의 차이에 따라 조정 양상과 결과가 어떻게 달라지는지에 관한 실증연구는 그 필요성에 비해 부족하다고 할 수 있다. 물론 지속가능발전과 같이 다층적인 목표를 추구하는 정책분야의 경우 어떠한 요인이 어떠한 결과를 도출하였다는 인과성을 증명하기가 어렵다. 연구의 부족은 이러한 현실적인 한계를 반영하는 것이라고 할 수 있다.

선행연구는 크게 두 유형으로 나누어 제시하고자 한다. 첫째는 지속가능발전정책의 조정을 위한 제도, 즉 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회를 대상으로 한 선행연구들을 폭넓게 검토하고자 한다. 이를 통해 지속가능발전정책 분야의 연구흐름을 검토하고, 본 연구가 목적하는 바와 같이 조정제도 변화를 통시적으로 검토함으로써 조정제도 변화에 따른 조정 양상의 변화를 다룬 연구들이 있는지 살펴보고자 한다. 두 번째로, 네트워크 거버넌스 특성을 지니는 정부위원회제도를 통한 정책조정과 관련하여, 어떠한 이론적 쟁점이 있는지 살펴보고 본 연구에서 중점적으로 살펴볼 핵심적인 변수들을 추출하고자 한다.

## 1) 지속가능발전정책 조정제도에 관한 연구

먼저 지속가능발전정책을 조정하기 위한 특정한 제도에 초점을 맞춘 연구들이다. 지속가능발전위원회, 녹색성장위원회, 또는 양자 간 관계, 지속가능발전법과 녹색성장기본법, 또 두 법 간의 관계 등에 대한 연구들이

다. 먼저 지속가능발전위원회에 초점을 맞춘 연구에는 이상헌(2005)의 연구가 있다. 노무현 정부 시기 지속가능발전위원회의 활동 중에서도 특히 논란의 대상이 되었던 갈등조정활동<sup>16)</sup>을 중심으로, 지속위의 지속가능성 제도화 정도를 분석·평가하였다. 협의조정기구로서 기능강화가 충분히 이뤄지지 못했다는 정책평가위원회의 비판을 일견 수용하면서도, 지속위가 “국가의 정책 결정 구조를 민주적인 거버넌스 구조로 만들어가고 있”다는 점을 역설하였다(이상헌, 2005: 177-178).

Jeong & Oh (2010)는 노무현 정부 시기 지속가능발전위원회를 중심으로 위원회 거버넌스를 분석하였다. 분석 결과, 지속위가 국가 정책 과정에서 시민사회, 학계 전문가 등을 참여시킴으로써 대표성을 높인 측면이 있으나, 최종적인 의사결정 과정에서는 정부 관료들 포함한 소수의 참여자들에 의해 의사결정이 왜곡되거나 다양한 사회 집단의 목소리가 약화되는 경향이 나타남을 보고하였다. 특히 지속위 내부에서 기업계 위원의 힘은 약하였으나, 기업 이익은 이들과 오랜 기간 긴밀하게 연결된 정부 기구를 통해 대표됨을 지적하였다(Jeong & Oh, 2010: 287-288).

이연호(2010a)는 노무현 정부의 지속가능발전위원회와 이명박 정부의 녹색성장위원회를 대상으로 하여 각각의 지속가능발전정책 수립·실천 과정을 비교분석하였다. 거버넌스 모델을 통해 분석한 결과, 노무현 정부 시기의 지속가능발전 거버넌스는 민주성, 투명성, 반응성, 참여성, 네트워크, 조정성의 요소를 만족시킨 반면 효율성·전문성은 다소 미흡하였다고 평가하였다. 반면 이명박 정부 시기의 녹색성장 거버넌스는 효율성·전문성의 요소는 만족시켰으나 투명성·네트워크는 다소 미흡하였고 특히 민주성·반응성·참여성, 조정성은 매우 약한 수준을 보였다고 평가하였다(이

---

16) 노무현 정부 시기 지속가능발전위원회가 국정과제위원회로 격상되면서 새롭게 갖게 된 기능이 갈등조정·관리기능이다. 이에 대해 지속위 본연의 임무가 아니라는 비판이 이루어지기도 했다.

연호, 2010a: 40).

김성욱·이병량(2010) 또한 녹색성장위원회와 지속가능발전위원회의 위상이 변화하는 과정을 기술하고, 두 조직의 비교를 통해 특히 녹색성장위원회를 이론적·법적·기능적 측면에서 비판적으로 평가하였다. 특히 상위개념인 지속가능발전을 하위개념인 녹색성장이 대체할 수 없음에도 불구하고 녹색성장을 정부 정책기조로 삼으면서 이를 정당화할 수 있는 절차를 밟지 못하였다는 점을 비판한다. 이 연구 또한 두 위원회의 위상이 변화하는 과정을 분석하였고 법제도상의 변화를 두루 다루었다는 점에서 본 연구와 공통되는 부분이 있다.

Lee & Yun (2011)은 노무현 정부의 지속가능발전과 이명박 정부의 녹색성장을 거버넌스 지표<sup>17)</sup>를 통해 비교하였다. 비교결과, 노무현 정부의 거버넌스는 ‘다양한 참여’, ‘분권화 및 정보접근성 제고’, ‘법에 따른 행정’, ‘토론을 통한 의사결정 및 갈등 조정 실험’, ‘독립성의 보장(성과는 불충분)’ 등을 특징으로 함을 제시하였다. 반면 이명박 정부는 ‘의사결정의 주체-객체 구분’, ‘불충분한 분권화 및 정보접근성 부족’, ‘법을 덜 준수하는 행정으로 인한 신뢰 수준 저하’, ‘성급한 의사결정과 갈등조정노력 미흡’, ‘독립성 제약 및 성과 불충분’을 그 특징으로 꼽았다(Lee & Yun, 2011: 311-312). 또한 이러한 차이가 발생한 원인으로 ‘정치적 이념과 발전 담론(지속가능발전과 녹색성장)’, ‘대통령의 가치 및 리더십 스타일’, ‘정부 관리 원칙’, ‘지지기반(시민사회 기반과 관료제 중심 기반)’을 제시하였다(Lee & Yun, 2011: 312-313).

이 연구들은 각기 다른 제도적 특성(인적 구성, 기능, 조직 구성, 근거 법령 등)을 지니는 두 정책(정부) 거버넌스를 비교분석하였다는 점에서

---

17) 거버넌스 지표는 참여(participation), 형평(equity), 신뢰수준(credibility), 반영(reflection), 책임성(responsibility)의 다섯 가지로 구성하였다(Lee & Yun, 2011: 297)

본 연구와 공통되는 측면이 있다고 할 수 있다. 그러나 다음과 같은 점이 다른데 첫째, 분석의 시기이다. 본 연구는 지속가능발전정책이 추진되기 시작한 김대중 정부 시기부터 박근혜 정부시기까지 분석함으로써 정책이 역사적으로 형성되고 변화되어온 경로를 누락 없이 파악하고자 한다. 둘째, 본 연구의 분석 대상은 지속가능발전정책의 조정제도로서, 지속위·녹색위를 포함하여 「지속가능발전(기본)법」, 「저탄소녹색성장기본법」, 대통령, 총리실, 관계부처 등 지속가능발전을 둘러싼 보다 포괄적인 제도적 맥락을 고려한다는 점에서 차이가 있다.

지속가능발전과 녹색성장 개념, 그리고 양자간 관계를 어떻게 이해할 것인가에 관한 연구들도 다수 이루어졌다. 윤순진(2009a)은 녹색성장 개념이 “성장지상주의적 본질을 내포하여 지속가능한 발전 개념의 가치를 담아내지 못하는 하위 개념”임을 지적하면서 전자가 후자를 폐기·대체할 수 없음을 제시한다. 또한 실제 정책 및 계획이 녹색 가치에 부합하지 않는 방향으로 진행되고 있음을 비판한다(윤순진, 2009a: 219).

이연호(2010b) 또한 이명박 정부의 녹색성장모델은 유럽에서 수용되고 있는 개념과 다소 차이가 있으며, 실제로는 산업정책적 성격이 강하다고 지적한다. 또한 주력 사업 역시 원자력 사업이나 4대강 사업이라는 점을 제시하면서 “사회 배제적이고 친사업·친기업적 속성을 내포하는 한 시민 사회세력의 반발에 직면하여 지속가능하지 못하게 되는 한계에 봉착하게 될 개연성이 높다”고 비판한다(이연호, 2010b: 94-96). 양자의 조화가능성에 대하여 회의적인 입장을 보이고 있는 것이다.

반면 김호석 외 (2009)는 지속가능발전 개념이 녹색성장보다 상위임을 인정하면서도 녹색성장 정책이 “한국형 지속가능발전 전략의 하나” (김호석 외, 2009: 20)라고 정리하면서, 양자의 조화 가능성을 제시하고 있다. 전재경(2009) 역시 이와 유사한 입장으로, 지속가능발전을 국제 사

회 규범으로, 녹색성장을 한국 정부의 정책으로 이해한다면 두 개념이 조화될 수 있을 것이라고 주장하였다(전재경, 2009: 38). 김종호 외(2010)와 강희찬 외(2013)의 연구 역시 이러한 주장과 맥을 같이 한다고 할 수 있다.

본 연구는 위와 같이 지속가능발전 개념 및 저탄소 녹색성장 개념, 또 양자의 관계 등에 관한 이론적 연구와도 초점이 다르다. 지속가능발전정책의 조정제도가 역사적으로 변화하는 과정에서 두 개념간의 긴장이 나타날 것이기 때문에 내용상으로 중첩되는 부분이 있는 것은 사실이나, 본 연구는 지속가능발전과 녹색성장의 내용적 측면보다는 이를 둘러싼 정책과 이의 '조정제도'에 일차적인 관심이 있다는 점이 다르다고 할 수 있다.

윤경준 외(2010)는 한국 기후변화정책 조정체계의 문제점으로 유사사업을 여러 부처가 추진하거나 사업들 간 배타성이 결여되는 등 조정실패가 나타나고 있으며, 컨트롤 타워 역할을 하고 있는 녹색성장위원회가 정권을 넘어 지속되기 어려울 것이라는 점을 들고 있다(윤경준 외, 2010: 181). 이에 대안 모색을 위해 조직구조(부처형, 위원회형)와 기능범위(핵심기능주도형, 유관기능통합형)의 두 가지 기준을 통해 네 개 정책조정체계 유형을 구분하고 국가별 비교를 실시하여 대안을 제시하고 있다. 이 연구는 더 나은 조정체계의 모색을 위한다는 점에서 본 연구와 유사한 측면이 있으나, 기후변화정책으로 분야를 특정하여 본 연구가 다루고자 하는 지속가능발전정책보다 좁은 범위를 대상으로 하고 있다는 점이 다르다. 또한 본 연구는 김대중 정부 시기부터 박근혜 정부 시기에 이르기까지 지속가능발전정책 조정제도의 변화를 살펴보고, 이에 따른 조정양상의 변화를 살펴보는 통시적 접근을 취하는 데 반하여 윤경준 외(2010)는 이명박 정부 시기에 초점을 맞추어 분석을 실시하였다는 점이 다르다.

지속가능발전정책 조정제도에 관한 선행연구 전반을 검토한 결과 시사점은 다음과 같다. 첫째, 대부분의 연구들이 노무현 정부와 이명박 정부 시기에 초점을 맞추어 연구를 하고 있다는 것이다. 두 정부 시기에 지속가능발전<sup>18)</sup>이 주요한 국가 아젠다로 다루어졌기 때문에 자연스러운 현상이라고 할 수 있을 것이나, 지속위가 처음으로 설치된 것은 김대중 정부 시기의 일이다. 역사적 제도주의에 따르면 제도는 큰 외부적 충격이 없는 한 경로의존성을 띤다. 즉 초기에 형성된 형태가 상당 부분 지속·고착되기 때문에 이후의 경로를 제약하는 경향이 있다. 따라서 지속가능발전정책 조정기구인 지속가능발전위원회가 초기에 어떠한 특징을 가졌는지에 대한 면밀한 분석 없이 노무현 정부 시기와 이명박 정부 시기의 위원회제도들을 설명하는 것은, 역사적 제도주의의 관점에서 보면 한계가 있다고 할 것이다. 따라서 본 연구는 김대중 정부 시기부터 지속가능발전 정책조정제도의 변화를 살펴보고자 한다.

둘째, 특정 시기의 지속가능발전정책조정제도의 특징을 설명하는 데 초점을 맞춘 연구들은 비교적 활발하게 수행된 것으로 보인다. 그러나 그러한 특성들이 실제 정책조정이 이루어지고, 조정의 결과 수립된 정책이 집행되는 데 어떠한 영향을 미치고 있는지까지 종합적으로 분석한 연구는 찾아보기 어렵다. 조정제도의 차이, 다시 말해 거버넌스의 차이가 실제 정책조정이 이루어지고, 나아가 조정의 결과 수립된 정책의 집행에 어떠한 영향을 미쳐 왔는지에 대한 연구는 부족하다고 판단된다.<sup>19)</sup> 이에 본 연구는 역대 지속가능발전정책조정제도의 특징을 분석하고, 정책조정에 주요한 영향을 미치는 요인들의 변화가 실제 조정 양상에 어떠한 영향을

18) 이명박 정부 시기 녹색성장의 이름으로 추진되기는 하였지만, 녹색성장은 환경과 경제 부문의 조화를 추구한다는 점에서, 환경·경제·사회 부문의 균형적 발전을 추구하는 지속가능발전의 하위 개념으로 볼 수 있다.

19) 녹색성장을 위한 정부 규제 수단의 타당성을 검토한 이혁우(2013)의 연구와 같이, 정책을 따로 분석한 연구들은 있으나, 이러한 정책이 어떠한 조정을 통해 수립되었는지에 대한 연계를 면밀히 살펴본 연구들은 부족해 보인다.



미쳐왔는지를 종합적으로 살펴보고자 한다. 이를 통해 지속가능발전의 달성을 위하여 어떠한 조정제도, 즉 어떠한 거버넌스를 구축하는 것이 바람직할 것인가라는 오래된 질문에 대응하고자 한다.

## 2) 지속가능발전정책의 조정에 영향을 미치는 요인에 관한 연구

지속가능발전정책이 효과적으로 조정되기 위해서는 어떠한 조건들이 충족되어야 하는지 살펴보고자 한다. 이에 관한 이론적 쟁점이 있는지 살펴보고, 이를 통해 본 연구의 가설을 제시하고자 한다.

### (1) 대통령의 관심과 참여 수준

지속가능발전 정책과 같은 다부처 관련 정책은 다양한 영역에 걸친 만큼 다양한 이해집단에 영향을 미치는 경우가 많고, 상대적으로 정책 내에 상충하는 가치들이 두루 포함되는 경우도 많다. 이 경우 효과적으로 조정이 이루어지기 위해서는 최상위 리더십의 역할이 중요하다는 지적이 이루어지고 있다. OECD(2007b)는 지속가능발전전략 거버넌스가 효과적으로 작동하기 위해서는 최상위 리더가 참여하는 일이 중요하다고 지적한다(OECD, 2007b: 36). 유엔환경개발회의의 Jim MacNeil은 지속가능발전의 제도화가 최고 위치에 있는 사람이 달성 의지를 갖지 않는 한 이루어질 수 없음을 강조하기도 했다(OECD, 2008: 128). 결국 지속가능발전의 달성을 위해서는 최고위 수준에서 해결책을 설계하고 적용할 필요가 있는데, 국가는 그럴 만한 권한과 힘을 모두 갖고 있다는 것이다(OECD, 2008: 121, 128). 대통령실과 같은 핵심행정부는 부처 수준에서보다 효과적으로 예산을 조달하고, 범부처 협력을 위한 책임있는 틀

을 설계할 수 있으며, 부처들을 지원하고, 핵심적인 메시지를 전달하는 등 다양한 수단을 통해 핵심적인 역할을 수행한다(OECD, 2016: 31-32). 실제로 계층제적인 조정이 더 높은 수준의 성과를 거둔다는 연구들이 이루어지고 있다. Weibust (2009)는 연방국가인 미국, 스위스, 캐나다의 환경 거버넌스가 정책 성과에 미친 영향을 살펴본 결과, 계층제적인 절차가 엄격한 정책을 산출하기 때문에 분권화된 절차에 비해 효과적으로 환경을 보호할 수 있었다고 지적한다.

특히 우리나라와 같은 대통령중심제 국가에서는 대통령의 역할이 더욱 중요하게 인식되어 온 측면이 있다. 노무현 정부에서 기존 정부위원회가 제대로 작동하지 못한 원인 중 하나로 “국정의 최고 책임자인 대통령의 계속적인 관심과 지지가 부족”하여 위원회가 동력을 제대로 얻지 못했던 것을 지목하기도 했다(정책기획위원회, 2008a: 5).

그러나 대통령의 관심과 참여가 항상 정책조정을 촉진하는 것은 아니다. 정책조정, 특히 위원회를 통한 조정은 비교적 대등한 수준의 다양한 행위자가 충분한 의사소통을 통해 의견을 수렴하고 상호간의 입장 차이를 민주적 절차에 따라 조정하는 것을 목적으로 한다고 할 수 있다. 그러나 대통령이 대단히 중요하게 생각하는 사안인 경우에는 참여하는 행위자들이 대통령의 의사를 과도하게 쫓을 우려가 있다는 것이다. 특히 이러한 대통령에 대한 과잉 동조는 정부위원의 경우 나타나기가 더욱 쉽다.<sup>20)</sup> 또한 대통령이나 총리 등 최상위 지도자가 크게 관심을 가진 위원회는 해당 지도자의 임기를 넘겨서 유지되기 어려운 경향이 있다. 현재는 폐지된 영국의 지속가능발전위원회가 대표적인 사례라고 할 수 있다. 장기간 안정적으로 추진되어야 할 정책이 해당 대통령의 임기 만료와 더불어 사라지거

---

20) 일례로 대통령직인수위원회에 참여하는 관료들의 경우 당선인과 입장 차이가 나는 부분을 설명해주면 반드시 수정해서 제출하는 등 대통령(당시 당선인)에 대한 과잉동조가 나타난다는 것이다. 이러한 과잉 동조는 “건강한 토론과 합리적 결론의 도출을 방해”하는 경우도 있었(김병준, 2016)다는 것이다.

나 조정 능력을 상실할 수 있다는 것도 위험 요소라고 할 수 있다.

## (2) 이해관계자의 참여 수준

지속가능발전 거버넌스가 효과적으로 작동하기 위해서는, 다시 말해 지속가능발전위원회를 통한 정책조정이 원활하게 이루어지기 위해서는 다양한 이해관계자의 참여가 필요하다는 견해가 있다. 가능한 폭넓은 관련 부처와 지방정부의 행위자들이 참여하고, 다양한 배경을 가진 민간전문가 및 시민사회 구성원이 고루 참여할수록 조정이 원활하게 이루어진다는 것이다(OECD, 2007b: 36). 참여로 인하여 시간이 조금 더 소요되더라도 이해관계자의 참여는 ‘리투아니아 2030’이나 북아일랜드의 ‘건강을 위한 투자(Investing for Health)’ 프로그램에서 볼 수 있는 바와 같이 더 나은 정책을 만드는 데 기여한다는 것이다(OECD, 2016: 69-70).

국내에서도 이해관계자의 참여를 강조하는 주장들이 이루어지고 있다. 이미 여러 국내 연구자들이 위원회를 통한 시민 참여의 중요성을 강조한 바 있다(예: 정홍익·김호섭, 1991; 이승중, 2003; 최병대·김상구, 2005). 이승중(2003)은 기존에 우리나라 정부위원회의 운영이 성공적이지 못하였던 이유로 시민 참여가 “체계적이고 광범위”하게 이루어지지 못하고 “제한적·산발적”으로 이루어진 점을 제시한다(이승중, 2003). 부처간 이해가 첨예하게 대립하는 경우에는 해당 분야의 전문성을 갖춘 민간 전문가나 정책고객인 시민들이 참여하게 함으로써 오히려 합리적인 방향으로 이해를 조정해나갈 가능성이 있다.

한편 다양한 행위자의 참여가 반드시 원활한 정책조정으로 이어지는 것은 아니라는 견해도 존재한다. 다양한 행위자의 참여 하에 조정을 하는 경우 조정 비용의 증가로 적절한 타이밍에 일관된 메시지를 내는 것이 어

려울 수 있다(Osborn et al. 2014: 4). 이질적 집단들이 모여 의사결정을 하는 경우 비효율이 발생하기 쉽다는 것이다(Riker, 1980; 김정해·조성한, 2007: 182).

그렇다면 이해관계자 참여가 어느 정도로 이루어질 때 상기한 비효율을 초래하지 않고, 정책조정을 원활하게 하는 데 기여할 수 있을 것인가라는 문제 제기가 가능하다. 이해관계자의 참여는 그 수준에 따라 여섯 단계로 구분된다(OECD, 2016: 73). 첫째, 커뮤니케이션이다. 정보와 데이터를 이해관계자에게 제공함으로써 참여를 독려하고자 하는 것이다. 둘째, 상의 단계이다. 이해관계자의 의견과 정보, 경험 등을 수렴하되, 최종 결과물에 이해관계자의 관점을 반드시 반영할 의무는 부과하지 않는 것이다. 세 번째 단계는 참여이다. 정책 과정에 이해관계자가 참여할 기회를 제공하되, 참여자들이 의사결정에 영향력을 미치는 것을 수반하지는 않는 것이다. 네 번째 단계는 의사결정기구의 대표로 참여하도록 하는 것이다. 집합적 결정을 위한 목적으로 보다 구조적인 참여를 보장하는 것이다. 다섯 번째 단계는 파트너십으로, 이해관계자와의 협력에 대한 동의를 하는 것이다. 공동 협약(joint agreement)을 그 특징으로 한다. 마지막 단계는 공동 결정과 공동 생산으로, 참여하는 이해관계자 사이의 권력 균형을 추구한다. 정책의 목표나 해당 정책분야의 특성 등 다양한 상황적 조건에 따라 요청되는 이해관계자의 참여 수준이 달라질 것이다. 어느 정도의 참여가 적절한지에 대한 절대적 기준이 존재하기 어렵기 때문에, 이해관계자의 참여가 정책조정에 미치는 영향에 대한 실증연구가 축적되어야 할 필요가 있다.

### (3) 위원회 관리방식

기존 정부위원회에 대한 주된 비판 중 하나는 위원회의 논의가 정책의 입안 및 추진으로 잘 이어지지 못한다는 것이다(정책기획위원회, 2008a: 5; 유재현, 2001). 법정 행정기구가 아닌 자문위원회의 경우, 정책을 결정하고 집행할 권한이 없기 때문에 최종적인 의사결정을 할 수 있는 행정기구로 자문의 내용을 효과적으로 전달할 수 있어야 한다. 형식적으로는 위원회를 대표성 있게 구성하더라도, 실제 내부 의사결정과정의 일부 집단에 의해 주도되는 경우에는 실질적인 참여가 보장되기 어렵다는 것이다(Jeong & Oh, 2010: 288-289). 이 경우 결국 정부위원회는 상징정치의 수단으로 이용된다는 비판을 벗어나기가 어렵다. 위원회는 정부 내외의 다양한 참여자가 정책에 관한 의사결정을 한다는 점에서 정부 및 정책의 정당성을 제고하는 수단으로 작용(박동서, 1996)하는데, 이러한 참여가 형식적으로 이루어지는 데 그치고, 특히 민간위원의 의견이 최종적인 의사결정에 반영되는 데 어려움이 있다면 위원회제도를 운영하는 취지가 크게 훼손될 것이기 때문이다.

위원회의 논의를 행정부와 잘 연계시키기 위하여 많은 노력들이 이루어지고 있으나, 기존 이론에서 크게 다루고 있지 않은 중요한 변수가 있는 것으로 판단된다. 위원회의 논의를 정부에 잘 전달하기 위해서는 교량 역할을 하는 위원회 사무기구의 역할이 중요하기 때문에, 기존 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회는 기능을 확대할 시 사무기구의 장을 보다 높은 직급의 인사로 임명하는 조치를 취해왔다. 그러나 이러한 위원회 관리방식의 변화가 실제 정책조정 양상과 결과에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 실증연구는 부족한 상황이다.

### 제3장 연구방법론

#### 1. 사례연구

본 연구는 사례연구를 연구방법으로 채택하였다. Yin (1994)에 따르면 일반적으로 다음과 같은 경우에 사례연구를 연구방법으로 선택하게 된다. 첫째, ‘어떻게(how)’ 또는 ‘왜(why)’와 같은 유형의 연구 질문에 대응하기 위해서이다. 둘째, 연구자가 사건을 통제할 가능성이 없거나 적은 경우이다. 셋째, 연구해야 할 현상의 일반적인 환경을 실제 맥락 속에서 보아야 하기 때문이다. 본 연구는 정책조정제도가 ‘어떻게’ 변천해왔는지 살펴보고, 이러한 변화 속에서 각기 다른 조정제도의 특징이 ‘어떠한’ 조정양상과 결과를 가져오는지를 살펴보고는 것을 목적으로 하기 때문에, 사례연구를 수행하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 더욱이 김대중 정부 시기부터 현재까지 이어지고 있는 지속가능발전 정책조정제도에 관하여 연구자가 통제할 수 있는 여지가 없으며, 정책조정과 같이 다양한 행위자간의 상호작용과 당시의 정치사회환경적 맥락 속에서 이루어지는 복잡하고 다층적인 현상을 분석하기 위해서는 우선 가능한 한 이를 둘러싼 제반요인을 집합적으로 살펴볼 필요가 있기 때문에 더욱이 사례연구가 연구방법으로서 적합하다고 보았다.

사례연구에 대해서는 데이터의 체계적인 취급이 부족하고, 과학적 일반화가 어려우며, 읽을 만한 가치가 없는 방대한 연구결과물을 생산하는 데 불과하다는 비판(Yin, 1994)이 있으나, 본 연구는 이러한 문제를 해소하기 위하여 다음과 같은 연구전략을 취하였다. 첫째, 다중증거원(multiple sources of evidence)의 활용을 통해 최대한 다양한 자료들을 확보하고 이를 체계적으로 보고하고자 하였다. Yin (2003)에 따르면

이러한 다중증거원의 활용은 필연적으로 같은 현상에 대한 다양한 측정을 제공하기 때문에 타당성을 확보하는 데 기여한다. 본 연구는 정부 부처가 발간한 지속가능발전 관련 보고서, 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회가 발간한 백서, 위원회 회의 자료 및 보고자료 등 위원회가 생산한 각종 정부 문서, 위원회 출신 인사가 지속위 및 녹색위 활동 및 지속가능발전 정책과 관련하여 작성한 논문 및 보고서, 정권별 정책 총서, 대통령 선거 공약집, 인수위원회 백서, 국회회의록, 토론회 및 공청회 자료집, 언론 기사, 국정감사 자료집, 정부예산자료, 마지막으로 연구자가 7명의 참여자를 대상으로 한 인터뷰 자료까지 활용하였다. 이를 통해 같은 정책조정 사례에 관하여 주관 부처, 위원회, 민간위원, 타 부처, 언론, 국회, 관련 시민사회단체 등 다양한 행위자들이 어떻게 해석하고 평가하는지에 관하여 가능한 종합적으로 살펴보고자 하였다. 이를 통해 연구자가 선택적으로 자료를 취급하고 편향된 관점에서 해석하는 오류를 최대한 차단하고자 하였다. 인터뷰 대상자 역시 특정 정권 출신에 치우치지 않고 가능한 균형적으로 참여하도록 하기 위하여 노력하였다. 이를 위하여 가능한 복수의 정권에 참여하였거나, 정부와 민간에서 두루 활동한 경험이 있는 인사를 우선적인 섭외 대상으로 삼았다. 이를 통해 제한적인 인터뷰를 통해서 가능한 다양한 관점과 경험을 거친 답변을 확보하고자 하였다. 2016년 12월까지 총 7명을 대상으로 인터뷰를 실시하였다. 가급적 김대중, 노무현, 이명박 정부 시기의 행위자를 고루 인터뷰하고자 노력하였다. 인터뷰 시기 순으로 인터뷰 대상자의 특징을 설명하면, 먼저 A의 경우 노무현 정부 시기 지속가능발전 비서관으로 재직한 경험을 갖고 있었다. 지속가능발전위원회의 업무를 총괄하는 역할을 한 만큼 업무 전반에 대한 종합적이고 깊이 있는 정보를 제공해주었다. B는 김대중 정부 시기부터 이명박 정부 시기의 초반까지 지속가능발전위원회 실무를 지속적으로 담당하

었다. 세 개 정부 모두 참여하였기 때문에 각 시기별로 위원회의 기능과 위상이 어떻게 변화하였는지, 각 행위자의 대응은 어떠하였는지 등에 대해서도 대단히 구체적인 정보를 제공받을 수 있었다. C의 경우 김대중 정부 시기의 후반과 노무현 정부 시기에 지속위 민간위원으로 활동하였다. 두 정부 모두 참여하여 마찬가지로 시기별 변화에 대한 정보를 제공해줄 수 있었으며, 정부 외부 행위자로서의 시각을 전해줄 수 있었다. 또한 지속위 전문위원회 위원과 본위원회 위원, 타 국정과제위원회 본 위원을 두루 경험하였고, 지속가능발전과 관련하여 높은 전문성을 갖고 있는 연구자이기 때문에 위원회 운영과 관련한 정보뿐만 아니라 지속가능발전 정책 내용상의 변화에 대한 정보까지 제공받을 수 있었다. D는 이명박 정부 시기 녹색성장 관련 국제기구에서 실무를 담당하면서 우리나라 중앙부처 및 외국 정부, 국제기구 등 다양한 행위자들과 협업을 한 경험을 갖고 있었기 때문에 다양한 정책조정 양상에 관한 정보를 입체적으로 제공해주었다. E는 이명박 정부 시기 중에서도 특히 녹색성장위원회가 활발하게 활동하였던 설립 초기 재직하였던 실무자로 녹색성장위원회의 실질적인 활동에 대해 설명해줄 수 있었다. 더욱이 정부 내외의 다양한 기관에서 재직한 경험을 갖고 있었기 때문에 녹색위 운영상의 특징을 보다 객관적이고 균형적인 시각에서 전해줄 수 있었던 것으로 판단된다. F는 이명박 정부 시기 녹색성장위원회 고위관계자이자, 이 분야에 고도의 전문성을 갖춘 연구자로서 실무뿐만 아니라 이론적 쟁점에 대한 깊이 있는 정보를 제공해주었다. G는 박근혜 정부 시기 지속가능발전 업무를 담당한 중앙부처 공무원으로, 녹색성장위원회가 국조실 산하 위원회로 격하되고 지속위는 여전히 환경부 산하 위원회로 남아 있어 지속가능발전 정책을 조정하기 위한 대통령위원회가 없는 상황에서, 지속가능발전 관련 정책조정이 어떻게 이루어지고 있는지에 대한 정보를 제공해주었다. 인터뷰 현



황은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 인터뷰 현황

| 대상자 | 대상자의 특징                         | 인터뷰 일자      |
|-----|---------------------------------|-------------|
| A   | 노무현 정부 시기 지속가능발전 비서관 재직         | 2016.9.20.  |
| B   | 김대중 정부-이명박 정부 시기 지속가능발전위원회 실무자  | 2016.11.11  |
| C   | 김대중 정부-노무현 정부 시기 지속가능발전위원회 민간위원 | 2016.11.15. |
| D   | 이명박 정부 시기 녹색성장 관련 국제기구 실무자      | 2016.12.7.  |
| E   | 이명박 정부 시기 녹색성장위원회 실무자           | 2016.12.12  |
| F   | 이명박 정부 시기 녹색성장위원회 고위관계자         | 2016.12.13  |
| G   | 박근혜 정부 시기 중앙부처 지속가능발전 담당 공무원    | 2016.12.14  |

둘째, 본 연구는 제4장에서 지속가능발전 정책조정제도의 변천을 종합적으로 검토하고, 이후 제5장에서 정책조정이론에서 쟁점이 되는 핵심 세 가지 요인들을 중심으로 분석 및 논의를 전개하고자 한다. 연구의 목적은 선행연구에서 논의되는 이론적 명제들을 일반화하는 데 두고자 한다. 이러한 이론적 명제들을 중심으로 분석의 범위를 좁힘으로써 연구의 초점을 분명히 하고자 한다.

## 2. 연구의 명제 및 분석틀

이론적 배경 및 선행연구의 검토 결과 지속가능발전정책 조정과 관련하여 세 가지 이론적 쟁점이 부각되었다. 본 연구는 이 쟁점에 대한 기존 연구의 상반되는 입장을 제시하고, 명제를 제시한 이후 이 명제의 내용을 점검하는 식으로 논의를 전개하고자 한다. 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 대통령의 관심과 참여는 지속가능발전 정책조정의 양상과 결과에 어떠한 영

향을 미치는가? 둘째, 이해관계자의 폭넓은 참여는 지속가능발전 정책조정의 양상과 결과에 어떠한 영향을 미치는가? 셋째, 위원회 관리 방식은 지속가능발전 정책조정의 양상과 결과에 어떠한 영향을 미치는가?

세 가지 쟁점에 관한 설정한 본 연구의 명제는 다음과 같다. 먼저 정책조정이 원활한 정도를 평가하기 위하여 Peters(1998)의 개념정의를 수용하였다. 정책 비일관성, 정책 가외성, 정책 공백이 최소화된 상태를 정책조정이 원활하게 이루어진 상태로 보고, 실제 위원회를 통한 조정과정에서 이러한 세 가지 유형의 정책실패들이 얼마나 나타나는지 확인하고자 하였다. 명제 1과 관련하여, 대통령의 관심과 참여 수준을 살펴보기 위하여 대통령 아젠다에서 지속가능발전(녹색성장 포함)이 차지하는 우선순위 및 대통령의 위원회 참여 정도를 분석하고자 하였다.

**명제 1. 대통령의 관심과 참여 수준이 높을수록 지속가능발전정책의 조정은 원활하게 이루어질 것이다.**

**명제 2**와 관련하여, 폭넓은 이해관계자의 참여는 각 조정기구(지속가능발전위원회, 녹색성장위원회)의 위원 구성 대표성을 통해 확인하고자 하였다. 시민사회 구성원은 얼마나 참여하고 있으며, 참여하는 시민사회 구성원은 실제 그 분야를 잘 대표하는 단체의 구성원인지 등을 파악하고자 하였다. 각 위원이 대표하는 직능 분야가 얼마나 고르게 분포하는지, 위원장의 특성은 어떠한지 살펴보았다.

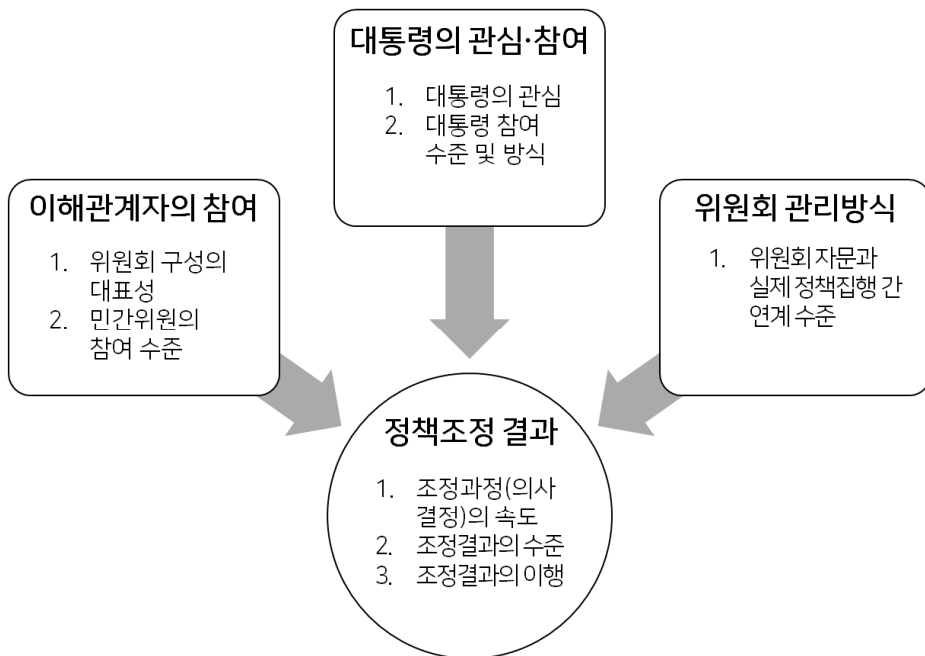
**명제 2. 조정과정에 폭넓은 이해관계자가 참여할수록 지속가능발전정책의 조정은 원활하게 이루어질 것이다.**

**명제 3**과 관련하여 위원회 관리방식의 특징을 파악하기 위해 먼저 위원

회의 사무지원조직의 구성과 장의 특성을 살펴보고자 하였다. 아무리 이해관계자가 다양하게 참여하더라도 실제로 위원회의 자문 내용이나 심의 내용을 대통령실이나 각 부처에 효과적으로 전달할 수 없다면 참여의 의미는 사실상 형해화된다. 따라서 위원회와 관련 일선 부처 간에 원활한 조정이 이루어지도록 지원하는 사무기구의 역할이 중요하다. 김대중 정부 시기 지속위에는 사무기구로 기획조정실이 있었고, 위원회 사무기구인 기획조정실을 청와대 복지노동수석비서관이 총괄하였으며, 환경부 공무원이 기획조정실장직을 맡았다. 노무현 정부 시기 지속위는 사무지원 조직으로 기획운영실을 두었고, 기획운영실장은 초기에 환경부 국장이 담당하다가 청와대 지속가능발전비서관이 신설되어 겸직하게 되었다. 이명박 정부 시기에는 녹색위가 지속가능발전정책의 최고 조정기구로 기능하였는데, 녹색위 사무조직으로 녹색성장기획단이 설치되어 있었다. 초기에는 녹색성장의 핵심적 추진 주체였던 청와대 녹색성장기획관이 총괄조정하는 업무를 담당하였다. 그러나 2010년 4월 이후에는 당시 국무총리실장(현 국무조정실장)이 간사 역할을 담당하게 되었다. 지속위는 환경부 산하 위원회로 격하된 뒤 사무지원 조직을 따로 꾸리지 않았으며, 지속위 운영을 지원하는 업무는 환경부 정책총괄과 사무관 한 명이 담당하게 되었다. 박근혜 정부 시기에는 다시 녹색위가 국무조정실소속 위원회로 격하되었으며, 강력한 집행 능력을 갖고 있었던 녹색성장기획단이 폐지되었다. 대신 국무조정실 내에 녹색위 사무기구로 녹색성장지원단이 설립되었으며, 녹색성장지원단장은 국조실 경제조정실장이 맡게 되었다. 각 사무조직의 장을 맡은 자의 소속기관과 직위가 시기별로 차이가 나는 만큼, 이러한 변화에 따라 실제 조정양상이 어떻게 달라졌는지 살펴보고자 한다. 본 연구의 분석틀은 <그림 3-1>과 같다.

명제 3. 위원회 관리방식이 효과적일수록 지속가능발전정책의 조정은 원활하게 이루어질 것이다.

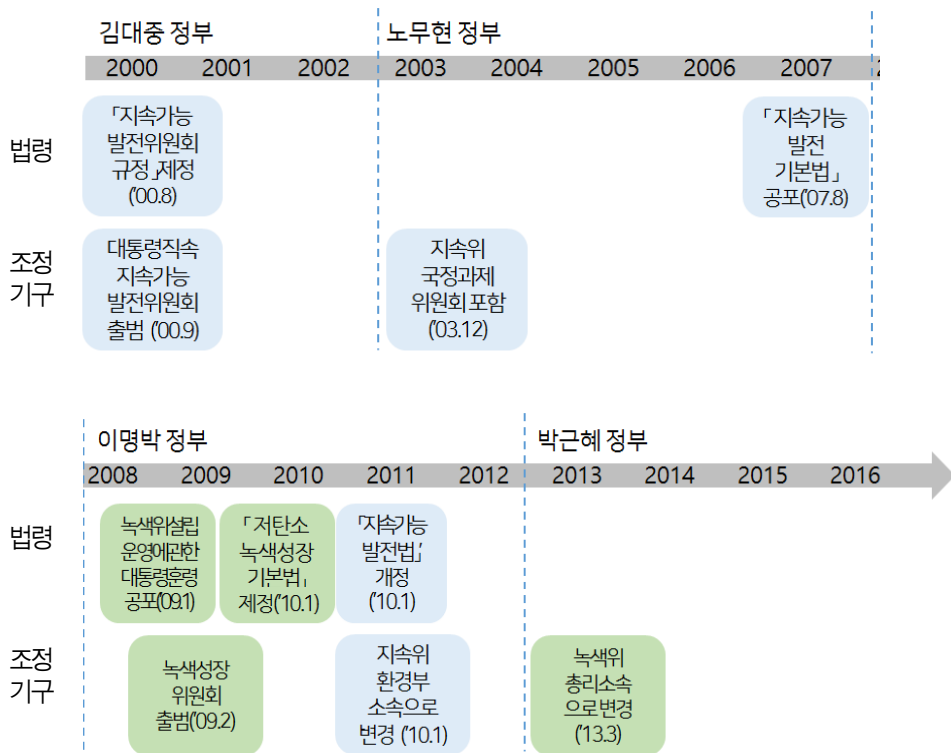
<그림 3-1> 연구의 분석틀



## 제4장 지속가능발전정책 조정제도의 변천

본 장에서는 지속가능발전정책 조정제도를 조정기구와 관련 법제도의 변천을 기술하고자 한다. 이 장에서 설명하고자 하는 공식적 조정제도의 변화는 〈그림 4-1〉과 같다. 이러한 법 제도와 위원회들이 어떠한 배경 하에서 설립되었는지, 법제도의 구체적인 내용과 특징은 어떠한지, 지속가능발전정책 조정을 위한 기구로서 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회는 구체적으로 어떠한 권한과 기능을 갖고 있었으며, 이는 어떻게 변화하여 왔는지를 먼저 기술하고자 한다.

〈그림 4-1〉 지속가능발전정책 조정을 위한 공식적 제도의 변화



김대중 정부 시기에는 대통령 직속 자문기구인 지속가능발전위원회가 출범하여 조정기능을 수행하였다. 또한 지속위의 설치를 위한 근거로 「지속가능발전위원회규정」이 마련되었다. 노무현 정부 시기에는 대통령 직속 지속가능발전위원회가 국정과제위원회로 그 위상이 격상되어 운영되었다. 이 시기에는 또한 「지속가능발전기본법」이 제정되어 지속가능발전 정책의 조정을 위한 법적 기반이 마련된 것을 특징으로 한다. 이명박 정부 시기 대통령직속 녹색성장위원회가 출범하면서 지속위는 환경부 산하 위원회로 위상이 격하되었다. 「녹색성장기본법」이 제정되면서 기존의 「지속가능발전기본법」이 「지속가능발전법」으로 개정되어 기본법의 위치를 상실하였다. 박근혜 정부 시기에는 정부조직개편에 따라 녹색성장위원회가 총리실소속 위원회로 위상이 격하되었다. 지속가능발전위원회는 기존과 같이 환경부 산하 위원회로 운영되었다. 연구 대상 시기 중 유일하게 대통령 직속의 지속가능발전 정책 조정 기구가 없다는 것이 이 시기의 주요한 특징이다. 이 장에서는 각 시기별로 공식적인 정책조정제도 상에 어떠한 변화가 나타났는지 그 내용을 살펴보고 그러한 변화가 이루어진 배경을 분석하고자 한다.

## 1. 김대중 정부 : 대통령직속 지속가능발전위원회의 출범

### 1) 지속가능발전위원회 출범의 배경

지속가능발전의 달성을 위해서는 정부의 경제·사회정책에 환경적 요소를 통합해야 하며, 이를 위해서는 관련 부처 간에 효과적인 조정이 이루어져야 한다. 그러나 한국의 경우 정부 주도형 산업화시기를 거치며 경제발전이 국정운영의 최우선 목표로 자리매김하고 있었다. 이러한 제도적 맥락

속에서 경제 부처와 환경 부처 간의 권력 불균형은 현저한 상황이었다. 정부 정책결정과정에서 경제개발과 환경보전이라는 두 가치가 충돌하는 경우 전자가 우선적으로 고려되는 것이 일반적이었다. 실제로 이러한 점이 OECD가 2006년에 발간한 보고서 「OECD Environmental Performance Reviews Korea」에서 지적되기도 했다. 한국의 환경 정책 집행이 강화될 필요가 있으며, 경제적 결정 시 환경을 고려하는 통합이 강화되어야 한다는 권고가 이루어졌다(OECD, 2006: 16). 이러한 배경 속에서 시민사회와 학계를 중심으로 지속가능발전에 관한 국가기구를 설치해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 1972년 유엔에서 이러한 기구의 설치를 권고했고, 세계 많은 국가들이 이러한 기구를 마련하고 있다는 점이 시민사회의 주장에 더욱 힘이 실리게 한 측면이 있었다. 1998년 1월 시민단체인 경제정의실천시민연합이 각계 원로로 구성된 지속가능개발위원회를 대통령 자문위원회로 설치해야 한다고 주장(연합뉴스, 1998.1.16.)하였으며, 같은 해 4월에는 각계인사 100인이 '환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 위한 국가위원회' 구성을 촉구하는 선언을 발표하였다(연합뉴스, 1999.04.21.). 역시 같은 해 11월 8일 대통령자문 정책기획위원회와 새천년준비위원회가 개최한 '국가비전과 전략' 토론회에서도 정부조직 개편에 앞서 우선적으로 대통령 직속 '국가지속가능발전위원회'를 설치해야 한다는 주장이 제기된다(연합뉴스, 1999.11.06.).

국회에서도 지속위 설치가 필요하다는 주장이 이루어졌다.<sup>21)</sup> 133개국

---

21) 조한천 의원 : 먼저 환경보전과 개발정책을 통합·조정하기 위해 국가적인 차원의 의사결정기구로서 국가지속발전위원회를 대통령 자문기구로 설치할 것을 촉구합니다. 유엔은 1972년 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 천명하고 이를 실천할 국가기구 설치를 권고하였습니다. 이에 따라 현재 형태는 다르지만 133개국이 기구를 설치·운영하고 있습니다. 그러나 우리나라는 환경보전과 개발정책을 통합·조정하는 의사결정기구가 없어서 개발에 대한 사회적 논란 등 국가적 낭비가 발생하고 있습니다. 현재 총리실 산하에 환경보전위원회가 운영되고 있지만 환경부문에만 국한되어 있어 근본적인 한계가 있다는 지적이 있습니다.

이 지속가능발전을 위한 기구를 설치하여 운영하고 있음에도 불구하고 우리나라는 “환경보전과 개발정책을 통합·조정하는 의사결정기구가 없어서 개발에 대한 사회적 논란 등 국가적 낭비가 발생”하고 있다는 것이다. 이러한 의원 질의에 김종필 총리는 각계각층의 의견을 수렴해서 적합한 기구 설치 방안을 검토하겠다는 답변을 한다. 정부는 이듬해인 2000년 6월 5일 환경의 날에 ‘새천년 국가환경비전 선언’을 통해 지속위의 설치를 공표할 계획을 세우게 된다. 그러나 경제부처의 반발이 심하고 정부 내 위원회 수가 많다는 이유로 정책협의과정에서 핵심관계자들의 반대가 이루어졌다. 실제로 부처 간·관련 기관 간 협의를 거치는 과정에서 반대가 있었음을 시사하는 환경부장관의 발언이 국회 환경노동위원회에서 이루어지기도 했다.<sup>22)</sup> 지속위 출범이 무산될 우려가 있다고 알려지면서 31개 시민사회단체들이 지속가능발전위원회 구성을 촉구하는 성명을 발표하기도 한다(동아일보, 2000.5.26.). 결국 2000년 6월 5일 김대중 대통령이 지속위의 설치를 선언하였고, 이에 따라 본격적인 설치 준비가 착수되었다. 같은 해 6월 21일 국회 환경노동위원회에서 지속위의 설립계획에 대한 보고가 이루어졌다. 이 때 위원회의 위상에 대한 문제제기가 이루어졌는데, 지속위가 자문기구로 설치되는 경우, 그 설립 취지를 달성하기에 역부족이지 않겠느냐는 것이었다.<sup>23)</sup> 2000년 7월 14일에 개최된 16대

---

따라서 정부기관·시민단체·학계 전문가 등이 참여하여 정부정책과 개발사업을 조율하고 사회적 합의를 도출하는 기구로서 국가지속발전위원회 설치가 절실한 것입니다. 총리는 국가지속발전위원회를 설치할 의향이 있는지 그 견해와 향후계획을 밝혀 주시기 바랍니다. (1999.10.29. 15대 208회 제12차 국회본회의 회의록)

22) 환경부장관 김명자 : 12개 부처 장관이 위원이고 그리고 민간전문가가 포함되어서 30여명 정도로 지금 안이 마련되고 있습니다. 이것은 환경부가 독자적으로 마련한 것이 아니라 부처 간의 협의를 거치고 또 관련기관간의 전체협의를 거치는 과정에서 자문기구로 결정이 됐습니다. 그리고 사실상 어려웠습니다. 그래서 거의 안 될 뻔했는데 6월5일에 발표를 해주셨습니다. 그래서 우리 환경부로서는 정말 아주 중요한 기능이 새로 생긴 것으로 믿고 기대가 큼니다. (2000.6.21. 16대 212회 2차 환경노동위원회 회의록)

23) 박인상 의원 : 형태는 다르지만 133개국에 해당기구를 설치·운영하고 있는 것으로 알고 있습니다. 이들 국가의 대부분은 국가지속발전위원회를 환경보전과 개발정책을



국회 213회 8차 본회의에서도 지속가능발전위원회의 위상에 대한 질의<sup>24)</sup>가 이루어진다. 환경정책과 개발정책간의 조화, 국제 환경문제의 전략적 대응 등과 같은 중요한 업무를 수행하기에는 조정권과 심의권이 없는 일반 자문기구 형태로는 역부족이 아니냐는 문제 제기였다. 당시에도 정부 내에는 국무회의, 관계장관회의, 차관회의 등 공식적인 조정제도가 다수 존재했다. 환경부 장관은 경제장관회의, 경제정책조정회의, 사회장관회의에 참여하여 환경적 요소를 경제·사회정책에 통합시킬 수 있는 제도적 기반을 갖고 있었다. 그러나 이러한 회의체 기구를 통한 조정 방식에 대해서 특히 환경부 측은 회의적인 입장을 갖고 있었다.<sup>25)</sup>

2000년 8월에 지속가능발전위원회 규정(대통령령 제16946호)이 제정·공포되었고, 같은 해 9월 20일 제1기 지속가능발전위원회가 출범하였다. 위원회 설립의 배경에 대하여 정부는 다음과 같이 설명하고 있다.

---

통합·조정하는 국가적 차원의 의사결정기구로 운영하고 있는 것으로 알고 있습니다. 그런데 현재 환경부가 입안하고 있는 법안에는 위원회의 성격이 자문기구로 되어 있어서 당초 취지를 담보할 수 있는 것인지 상당히 우려가 되고요. (2000.6.21. 16대 국회 212회 2차 환경노동위원회)

24) 개발부처의 환경마인드를 강화하고 개발부처와 환경부, 환경단체 전문가들과의 유기적 협력을 강화할 수 있는 기구와 더불어 환경분쟁을 예방하고 판단하는 기구가 만들어져야 합니다. 저는 그 방안의 하나가 지속가능발전위원회의 위상강화라고 생각합니다...(중략)...환경정책과 개발정책의 조화, 기후변화협약 등 국제적 환경문제의 전략적 대응을 위해서도 이 문제는 꼭 필요한 일입니다. 그러나 업무의 중요성에 비추어 보았을 때 조직의 위상이나 법적 근거는 매우 취약한 것 같습니다. 순수 자문기구로서 조정권과 심의권도 없으며 법률이 아닌 대통령령으로서 근거하고 있기 때문입니다. 이런 취약한 구조 하에서 과연 이 위원회가 제 역할을 다 할 수 있다고 보십니까? 총리께 질문합니다. 가칭 지속가능발전위원회법을 제정하여 지속가능발전위원회의 법적 근거를 마련하고 각종 개발계획을 사전에 조정하고 심의할 수 있는 권한을 부여할 의향은 없으신지 답변해 주시기 바랍니다. (2000.7.14. 16대 국회 213회 8차 국회 본회의)

25) **환경부장관 김명자** : 지난번에도 문제제기를 해 주신 것처럼 국가정책이 환경성을 고려할 수 있는 방향으로 나아가기 위해서는 환경분야 관련 장관회의를 통해서 좀더 적극적인 정책수립을 해야 한다는 필요성을 절실히 느끼고 있습니다. 기존에 그런 기능을 할 수 있는 회의로서는 사회장관회의 그리고 경제정책조정회의 등이 있기는 합니다. 사안별로 환경에 관련되는 그러한 정책현안에 대해서 논의할 수 있는 기회입니다. 그러나 중장기적으로 환경을 중심으로 하는 국가정책을 논의하는 자리로서는 별로 시간 여유가 없습니다. (2002.2.7. 16대 227회 1차 환경노동위원회 회의록)

“지속가능발전과 관련한 기능은 환경정책 및 집행기능에 그치는 것은 아니다. 지속 가능한 발전은 환경측면 뿐만 아니라 모든 부처의 경제, 사회적 요인에 환경적 요소를 통합함으로써 달성되는 것이다. 또한 경제 관련 부처의 개발의사결정에 환경 및 사회적 측면을 적절하게 통합하기 위해 필수적인 부처 간 협의와 조정을 수행하는 범정부적 혹은 범국가적 기구가 필요하며, 이에 따라 대통령 직속 자문기구로서 「지속가능발전위원회(Presidential Commission on Sustainable Development)」가 2000.9월에 설치되었다” (대한민국, 2002).

## 2) 지속가능발전위원회의 법적 근거

지속가능발전위원회는 2000년 8월 5일 제정·공포된 대통령령인 「지속가능발전위원회 규정」(대통령령 제16946호)에 근거하여 설치되었다. 본 규정에는 지속위의 목적과 기능, 구성, 위원 임기 및 위원장의 직무, 사무기구, 관계기관의 협조 등에 관한 내용이 포함되었다. 지속가능발전위원회규정의 제정 이유 및 규정의 주요 골자는 다음과 같다.

### ◇ 지속가능발전위원회 규정 제정 이유

개발과 보전의 조화를 통한 환경친화적이고 지속가능한 발전을 위하여 대통령 자문기구로서 지속가능발전위원회를 설치운영하려는 것임.

### ◇ 주요 골자

- 가. 대통령 자문기구인 지속가능발전위원회를 설치하고, 개발과 보전을 동시에 고려하여야 할 주요 정책방향의 설정, 국제환경협약에 대한 대응전략 등에 관한 자문을 수행하도록 함(영 제1조 및 제2조)
- 나. 지속가능발전위원회는 35인 이내의 위원으로 구성하고, 위원의 임기는 2년으로 함(영 제3조 및 제4조)
- 다. 위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무기구를 둠(영 제9조)
- 라. 위원회의 효율적인 업무수행을 위하여 관계기관의 직원 파견, 자료제출 등 관계기관의 협조요청에 관한 사항을 정함(영 제10조 및 제11조)

2002년 6월에는 위원회 규정의 개정이 이루어진다. 개정안(대통령령 제17621호)의 골자는 40개의 주요 중·장기 기본계획과 대규모의 국책개발사업계획 등 주요 정책 및 계획에 관하여 계획 수립 단계부터 지속가능성을 검토하도록 한 것이었다. 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 위원회의 관련 자료 제출 요청에 응하도록 명시하였으며, 위원회는 관련 자료를 제출받은 경우 이의 검토 결과를 30일 이내에 관계행정기관의 장에게 통보하도록 하였다. 관계행정기관의 장은 위원회의 검토의견을 특별한 사유가 없는 한 우선적으로 고려하도록 하였다. 검토 결과 보고서는 다음 연도 1월말까지 대통령에게 제출하도록 명시하였다. 2002년 6월 기준으로 관계행정기관의 장이 위원회에 통보하여야 하는 주요 중·장기계획은 다음 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 지속가능발전위원회 검토 대상 중·장기계획 (2002.6.)

| 중장기 계획명                  | 중장기 계획명             |
|--------------------------|---------------------|
| 01. 농어촌주거환경개선종합계획        | 21. 유해화학물질관리기본계획    |
| 02. 원자력진흥종합계획            | 22. 국가의폐기물처리에관한종합계획 |
| 03. 관광개발기본계획             | 23. 자원재활용기본계획       |
| 04. 농업농촌발전기본계획           | 24. 전국건설종합계획        |
| 05. 친환경농업육성계획            | 25. 토지수급계획          |
| 06. 산림기본계획               | 26. 광역개발사업계획        |
| 07. 환경친화적산업구조종합시책        | 27. 수도권정비계획         |
| 08. 공업배치기본계획             | 28. 제주국제자유도시종합계획    |
| 09. 국가에너지기본계획            | 29. 산업입지공급계획        |
| 10. 에너지이용합리화기본계획         | 30. 광역도시계획          |
| 11. 에너지기술개발계획            | 31. 수도권정비기본계획       |
| 12. 대체에너지기술개발 및 이용보급기본계획 | 32. 주택건설종합계획        |
| 13. 전력수급기본계획             | 33. 도로정비기본계획        |
| 14. 환경보전장기종합계획           | 34. 수자원장기종합계획       |

|                  |                |
|------------------|----------------|
| 15. 환경보전중기종합계획   | 35. 지하수관리기본계획  |
| 16. 환경보전교육홍보시책   | 36. 국가기간교통망계획  |
| 17. 환경기술개발종합계획   | 37. 해양개발기본계획   |
| 18. 전국자연환경보전기본계획 | 38. 공유수면매립기본계획 |
| 19. 습지보전기본계획     | 39. 해양환경보전종합대책 |
| 20. 토양보전기본계획     | 40. 연안정비계획     |

자료 : 지속가능발전위원회규정(대통령령 제176216호).2002.6.3. 별표

### 3) 지속가능발전위원회의 권한과 기능

지속가능발전위원회는 “환경친화적이고 지속가능한 국가의 발전에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위”한 목적<sup>26)</sup>으로 출범하였다. 출범 당시 지속위의 기능은 크게 네 가지 사항에 대하여 대통령의 자문에 응하는 것으로 제시<sup>27)</sup>되었는데 구체적인 내용은 다음과 같다. 지속위는 첫째, 개발과 보전을 동시에 고려하여야 할 주요 정책방향의 설정 및 계획의 수립에 관한 사항에 대하여 대통령의 자문에 응하는 역할을 수행한다. 기존의 환경관련 위원회는 환경부의 법정계획만을 심의하는 기능을 수행하였으나 지속위는 “대통령 직속기구로서 환경과 개발관련 정책을 사전적으로 통합 조정”하는 역할을 담당한다는 특징을 갖고 있었다(환경부, 2000: 67). 둘째, 유엔환경개발회의에서 채택된 의제21의 실천계획 수립 및 시행에 관한 사항이다. 셋째, 기후변화협약 등 주요 국제환경협약의 국내 이행대책 및 대응전략에 관한 사항이다. 마지막으로 기타 환경친화적이고 지속가능한 국가의 발전에 관하여 대통령이 자문을 구하는 사항이다. 지속위는 이러한 기능들을 수행하기 위하여 지속가능발전을 위한 분야별 가이드라인 마련, 지속가능성과지표 등 제도개선, 국내외 주요 정책사례에 대한

26) 「지속가능발전위원회규정」 제1조

27) 「지속가능발전위원회규정」 제2조

조사연구를 추진할 계획을 갖고 있었다(환경부, 2000: 67). 2000년 9월 출범부터 2002년 말까지 100여회 이상의 분과위원회와 6회의 본위원회가 개최되었으며 토론결과를 토대로 10건의 정책자문보고서가 채택되었다. 2002년 6월 위원회규정 개정 이후에는 40개의 주요 중·장기 국가기본계획과 주요 시책에 관하여 계획 수립단계부터 위원회가 검토할 수 있는 권한을 갖게 되었다.

## 2. 노무현 정부 : 지속가능발전위원회의 국정과제위원회 격상

### 1) 지속가능발전위원회의 국정과제위원회 격상 배경

김대중 정부 시기 지속가능발전위원회는 시민사회와 학계 등 다양한 이해관계자의 참여 속에서 연구 과제를 선정하고 연구보고서를 발간하였으며, 지속가능성 제고를 위해 10건의 정책분야별 보고서를 채택하였다. 그러나 지속위의 연구결과가 실제 정책에 반영되는 데에는 여전히 한계가 있었다. 지속위는 “연구결과 및 정책에 대한 검토 의견을 대통령에게 보고할 수 있는 권한”만을 갖고 있었다. 각 부처는 이 의견을 반영해야 할 의무가 없었다. 위원회의 의견이 실제로 반영되기 위해서는 대통령이 직접 위원회의 제언을 이해하고 수용하고 해당 부처에 정책 수정을 지시해야 했다. 이는 현실적으로 작동되기 어려운 구조였다(정책기획위원회, 2008c: 7). 지속위 역할의 한계가 노정되자 국회 환노위에서도 지속위를 대통령 산하에 두는 것보다는 국무총리의 종합조정기능에 맡기는 것이 바람직하지 않느냐는 질의가 이루어지기도 했다. 대통령이 시간을 할애하기 어려울뿐더러 대통령비서실에서도 우선순위를 높게 두지 않기 때문에 한계가 있다는 지적이었다.<sup>28)</sup> 이러한 배경 속에서 지속위가 제안하는 내

용들이 보다 효과적으로 정책에 반영될 수 있도록 하는 시스템의 구축이 필요하다는 목소리가 커진다. 실제 자문기구 형태에 대한 비판적 입장은 앞서 살펴본 바와 같이 지속위 출범 당시부터 제기된 바 있다. 더욱이 대통령 선거 당시 환경과 개발간의 첨예한 갈등사안들이 사회적 문제로 부상하기도 했다. 당시 ‘새만금 매립사업’, ‘천성산 고속철 사업’, ‘경인운하 건설사업’, ‘북한산 관통도로 건설사업’, ‘한탄강댐 건설사업’ 등 대규모 토건 사업으로 인한 환경갈등이 심화되고 있음에도 이에 대한 대응이 제대로 이루어지지 못했다. 16대 대통령직인수위원회 백서(2003)에서 검토된 환경부문 쟁점들을 보면 <표 4-2>와 같다. 사업이 이루어지는 지역사회와의 갈등은 물론이고 경인운하나 한탄강댐 사업처럼 부처간 갈등 또한 제대로 조정되지 못하는 상황이었다. 지속위의 위상을 강화하여 이러한 환경갈등을 해소하는 데 기여할 수 있도록 하자는 것이 새로 출범한 노무현 정부의 아이디어였다.

<표 4-2> 환경부문 쟁점 현황

| 현안   | 현황  | 쟁점 사항   |
|------|---|---|
| 경인운하 | <ul style="list-style-type: none"> <li>홍수방지를 위해 추진하던 굴포천 방수로 공사를 경인운하 사업으로 확대</li> <li>사업비 1조 8천억원(75% 민자) (주)경인운하에 현대건설(52%), 수자원공사(20%) 등 9개사 참여</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>사업의 경제적·재무적 타당성에 대한 논란</li> <li>환경훼손대체매립지 확보 비용 등 환경가치의 과소평가 및 환경영향 문제가 미해소된 상태</li> <li>사업타당성 재평가 용역에 대한</li> </ul> |

28) 강봉균 위원 : 앞으로 새 정부가 들어설 때 구체적으로 지속가능발전위원회를 어떻게 운영할 것인가 하는 것에 대해서 환경부가 입장을 정립해 두는 것이 좋고 준비를 해야 된다고 생각합니다. 현재는 대통령 직속으로 되어 있는데 이것이 바람직한지 아니면 국무총리의 종합조정기능에 맡길 것인가 하는 생각을 해야 됩니다.

대통령 직속으로 하면 권위는 더 있어 보이고 힘이 있는 것처럼 보이지만 대통령 자신이 환경문제 조정에 시간을 할애할 수가 없습니다. 그것이 우리나라의 현실입니다... (중략)...그것은 환경부에 계신 분들과 장관께서도 실감을 하셨을 것입니다. 항상 뒤로 밀린다 말이에요. 그렇다면 이것은 오히려 국무총리의 종합조정기능에 맡기는 것이 더 실효성 있지 않겠나 하는 생각이 듭니다. (2002.10.02. 16대 국회 234회 국정감사 환경노동위원회 회의록)

|                   |  |  |
|-------------------|--|--|
|                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경영향평가 미협의 상태</li> </ul>  | 건교부의 외압 논란   |
| 한탄강댐              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 임진강유역의 홍수방지를 목적으로 건설 추진</li> <li>• 사업비 97억 5,300만원<br/>저수용량 3억 1,100만톤<br/>홍수조절용량 3억 500만톤</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 댐의 홍수조절기능 수치의 과대평가 논란</li> <li>• 임진강유역 홍수조절을 위한 다양한 대안 검토 미흡</li> <li>• 수몰지역의 사격장 대체지 확보 곤란에 따른 국방부 반대</li> </ul>                 |
| 서울외곽순환고속도로        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 연장8차선 36.3km</li> <li>• 사업비 2조 3,684억원</li> <li>• 용지보상 92%, 공사 12.5% 진행</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘북한산국립공원’ 터널통과로 자연환경 및 사찰수행환경 훼손 문제</li> <li>• 불암산·수락산 터널 주변 심각한 대기오염 발생 우려</li> </ul>  |
| 경부고속철도 금정산~천성산 구간 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 경부고속철도 2단계 사업 (대구-부산, 2004-2010년)으로 추진</li> <li>• 사업비 5조 6,981억원</li> <li>• 2단계 사업 전체 구간의 51.2% 용지 매입 (문제구간 45.6%)<br/>18개 공구 중 5개 공구에 대한 공사 2002년 조기 착공</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연환경 및 보전가치가 높은 습지 훼손, 지하수 고갈 및 터널 안전에 대한 문제제기</li> <li>• 2002년 7월 정부·시민단체 간 대책협의회를 구성키로 했으나, 상호간 불신이 깊어 협의회 구성 자체가 표류</li> </ul> |
| 새만금               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전북 군산-부안 연결 방조제 33km 설치 및 간척농경지 2만 8,300ha 조성</li> <li>• 사업비 3조 2,570억원 현재 1조 4,258억원 투입</li> <li>• 전체 공정률 20%, 방조제 공사 73.4% 진행 중</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 갯벌의 자원가치에 대한 새로운 인식으로 사업경제성 문제제기</li> <li>• 막대한 수질개선 사업비에도 불구하고 담수호의 농업용수 수질기준 달성 곤란</li> <li>• 정부의 쌀감산 농경지 축소정책과 모순</li> </ul>   |

자료 : 16대 대통령직인수위원회(2003). p.102

그러나 지속위가 처음부터 국정과제위원회 대상으로 결정된 것은 아니었다. 참여정부 정책총서 「환경을 넘어 지속가능발전으로」 29)에 실린 이 정우 정책실장 인터뷰에 따르면 UN 환경회의 등 “지속가능성에 대한 국

29) 참여정부 대통령비서실 행정관을 역임한 박진우가 집필하였음.

제적인 흐름이 작용하”였던 것으로 보인다(박진우, 2012: 49). 지속가능성에 대한 국제사회의 관심이 높아지면서 환경성이나 지속가능성에 대한 국제 평가가 활발히 이루어진 영향이 작용하기도 했다. 김대중 정부 막바지에 세계경제포럼이 발표한 국가환경지속가능성지수(ESI)에서 우리나라는 142개국 중 136위라는 저조한 성적을 보인다. 당시 환경부 장관이었던 김명자 장관은 국회 환경노동위원회에 출석하여 ESI 개선을 위하여 지속위의 적극적인 활용을 검토하겠다는 의사를 밝히기도 한다.<sup>30)</sup> 국제사회의 요구가 지속가능발전을 위한 정책조정의 필요성을 높임으로써 지속위의 역할 및 위상의 제고 필요성을 야기하였다고 해석할 수 있는 부분이다.

## 2) 「지속가능발전기본법」의 제정

상기한 바와 같이 지속가능발전에 대한 국내외적 관심과 이해 수준이 높아지면서 이의 달성을 위해 일선 부처간 정책통합의 필요성이 대두되었다. 지속위의 역할을 강화해야 한다는 목소리가 높아지면서 이를 위한 위원회 규정의 개정이 이루어지기도 한다. 2003년 6월 17일 국무회의에서

---

30) **환경부장관 김명자** : 그런데 마침 이번에 세계경제포럼이 국가환경지속가능성지수라는 것을 발표하고 또 환경개선지수를 발표했습니다. 저희가 특히 지속가능성지수에서 68개, 거기에서 표현하기는 베어리어블(variable)이라고 했습니다. 그 변수에 대해서 즉 부처별로 어떻게 상관이 되는가를 분석했습니다. 농수산정책, 에너지정책, 산업정책, 교통, 국토이용정책, 국가 전반의 개발경제정책을 포괄하는 그러한 변수입니다. 물론 그 지수가 과연 142개국 중에 136등이나 거기에 대해서는 이론의 여지가 있고 그 문제에 대해서는 제가 더 이상 말씀을 드리지 않겠습니다마는 이번 이런 것을 계기로 해서 또 앞으로 계속 국제기구가 국가지속가능성을 재는 지수를 발표하는 작업을 할 것으로, 또 하고 있는 것으로 저희가 알고 있기 때문에 국가 차원에서 이것을 계기로 해서 환경지수를 개선시킬 수 있는 방향으로 저희가 회의체를 신설하는 것에 대해서 협의의 하고자 합니다. 그리고 마침 대통령직속으로 국가지속가능발전위원회가 이미 설치되어 있기 때문에 그리고 각 부처 장관이 위원으로 포함이 되어 있습니다. 민간위원까지 합쳐서 상당히 다수의 대표성을 갖는 회의라고 할 수 있습니다. 그래서 이런 것을 적극 활용하는 방안 등을 아울러서 강구토록 하겠습니다.(2002.2.7. 16대 227회 1차 환경노동위원회 회의록)



개정안(대통령령 제18016호)이 의결되었는데, 그 제안이유와 주요 골자는 다음과 같다.

◇ 지속가능발전위원회 규정 개정 제안 이유

환경보전과 개발의 조화뿐만 아니라 경제·사회·환경을 통합한 지속가능한 국가발전을 이루기 위하여 대통령자문기구인 지속가능발전위원회의 기능과 조직을 확대 개편하려는 것임.

◇ 주요 골자

가. 위원회의 기능을 강화하기 위하여 위원회의 심의사항에 경제·사회·환경을 통합하는 지속가능한 발전을 위하여 고려하여야 할 주요 정책방향의 설정 및 계획의 수립에 관한 사항, 물에너지 대책 등 주요정책의 수립 및 시행에 관한 사항, 세계지속가능발전정상회의에서 채택된 이행계획 수립 및 시행에 관한 사항 등을 추가함(안 제2조).

나. 위원회의 효율적 운영을 위하여 관계중앙행정기관의 장 등이 위원으로 되는 당연직 위원제를 폐지하고 대통령이 위촉하는 25인 이내의 위원으로 위원회를 구성하도록 하되, 위원회의 심의안건과 관련된 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 등의 협의체의 대표자에 대하여는 위원장이 위원으로 지명하여 회의에 참석할 수 있도록 함(안 제3조).

다. 위원회에 상정할 의안의 체계적인 검토를 위하여 운영위원회, 특별위원회 및 전문위원회를 둘 수 있도록 함(안 제7조·제8조 및 제9조).

라. 지속가능발전에 관한 과제의 발굴, 업무추진상황의 관리 및 위원회와의 업무협조 등을 위하여 중앙행정기관에 지속가능발전팀을 둘 수 있도록 함(안 제12조).

마. 지방자치단체의 장은 관할지역의 지속가능한 발전을 위하여 지방지속가능발전위원회를 설치할 수 있도록 함(안 제18조).

김대중 정부 시기 지속위가 환경과 경제개발간의 조화를 추구하였다면, 노무현 정부 시기 들어서는 지속가능발전을 위한 세 가지 축, 즉 환경과

경제뿐만 아니라 사회부문까지 균형적으로 발전하는 것을 추구하게 된다. 이로 인해 관련 정책 범위가 확장되었고, 자연히 관계 부처의 수도 늘어나게 된다. 지속위의 조정 역할이 더욱 중요해진 것이다. 이에 위원회 규정의 전문 개정을 통해 지속위의 기능과 조직을 확대하고자 한 것이다.

2006년 4월에도 위원회 규정이 개정되었다. 노무현 정부 들어 출범한 제3기 지속위의 경우 당연직위원 없이 민간위원만으로 구성하였으나, 위원회와 행정부간의 조정에 어려움이 있어 다시 김대중 정부 시기의 지속위와 같이 정부위원과 민간위원이 모두 참여하는 형태로 바꾸었다.

지속위의 법적 기반을 강화하려는 노력이 이후에도 지속되면서, 「지속가능발전기본법」이 제정되기에 이른다. 지속가능발전에 관한 법률을 제정하는 것은 2002년 채택된 요하네스버그 이행계획에서 권고된 사항이었다. 시민사회 및 학계에서 법률 제정에 대한 지속적인 요구가 있었다. 이에 제2기 지속가능발전위원회에서 실제로 제정을 추진하였으나 정권교체기에 맞물려 결실을 이루지 못했다. 제16대 대통령직인수위원회는 지속가능발전을 위한 법률 제정을 제안하였고, 참여 정부에서 법률 제정이 본격적으로 추진되었다.

#### ◇ 지속가능발전위원회 제정 이유

‘92년 유엔환경개발회의에서 채택한 ‘의제21 ‘과 ‘02년 세계지속가능발전 정상회의에서 채택한 ‘요하네스버그 이행계획’ 등 국제적 합의를 성실히 이행하고, 우리나라의 지속가능발전을 촉진하기 위하여 그 추진근거와 제도적 기반을 마련하기 위함

#### ◇ 주요 골자

가. 지속가능발전 기본원칙

- (1) 정책결정에 대한 시민참여, 지속가능한 경제발전 촉진, 지속가능한 토지이용 및 생산시스템 및 기술혁신 등 지속가능한 발전을 위한 기본원칙을 명시함
- (2) 1987년 유엔환경개발위원회에서 채택한 ‘우리 공동의 미래’ 등 지속가능발전

관련주요 원칙을 법에 명시함으로써 우리나라의 지속가능발전의 지향점을 제시함

#### 나. 국가 및 지방 지속가능발전 기본전략 수립

- (1) 정부는 경제·사회·환경분야를 균형 있게 고려하여 지속가능한 발전을 위한 비전과 목표, 이를 달성하기 위한 기본전략과 원칙 등을 담은 국가지속가능발전 기본전략(이하 국가기본전략)을 20년마다 수립하도록 하고, 지방자치단체는 이와 조화를 이루는 지방지속가능발전 기본전략(이하 지방기본전략)을 20년 단위로 수립하도록 함
- (2) 국가기본전략은 관계부처 협의를 거쳐 국가지속가능발전위원회에서 입안하고 국무회의에서 심의·확정하고, 지방기본전략은 지방자치단체와의 협의를 거쳐 당해 지방지속가능발전위원회에서 입안하여 지자체장이 확정하도록 함
- (3) 국가기본전략 및 지방기본전략의 수립을 통해 국가 및 지방차원에서 지속가능발전을 달성하기 위한 체계적인 노력을 수행할 수 있을 것임

#### 다. 지속가능발전 기본전략 이행계획의 수립 및 추진상황 점검

- (1) 중앙정부와 지방자치단체는 기본전략을 실행하기 위한 이행계획을 5년 단위로 수립하고, 당해 지속가능발전위원회는 2년마다 동 이행계획의 추진상황을 점검하여 중앙정부와 지방자치단체에게 각각 송부하도록 함
- (2) 이행계획의 수립과 주기적인 추진상황 점검을 통해 국가 및 지방자치단체가 지속가능발전을 위한 이행노력을 제고할 수 있을 것임

#### 라. 국가기관과의 협의

- (1) 국가 및 지방자치단체가 지속가능발전에 영향을 미치는 법령을 제·개정하는 경우 관계기관의 장과 협의기간 중에 국가지속가능발전위원회에 통보하도록 하되, 구체적인 대상 및 절차는 대통령령으로 정하도록 함
- (2) 국가기본전략과 관련이 있는 중장기 행정계획을 수립·변경할 때 국가지속가능발전위원회와 협의하도록 하고, 지방기본전략과 관련이 있는 행정계획을 수립·변경할 때 지방지속가능발전위원회와 협의하도록 하되, 구체적인 대상 및 절차는 각각 대통령령과 조례로 정하도록 함
- (3) 현재 지속가능발전위원회 규정(대통령령 제19453호)에 따른 대통령자문 지속가능발전위원회의 주요 정책 및 계획에 대한 검토규정을 체계화함에 따라 사회갈등을 사전에 예방하고 국가 및 지방의 지속가능성을 제고할 수 있을 것임

마. 지속가능발전지표 및 지속가능성 평가·공표

- (1) 정부 및 지방자치단체는 지속가능성 지표를 각각 작성하고 국가 및 지방 지속가능 발전위원회는 이에 따라 2년마다 국가와 지방의 지속가능성을 평가하도록 함
- (2) 국가 및 지방지속가능발전위원회는 이행 계획의 추진상황 점검 및 지속가능성 평가 결과를 종합하여 2년마다 국가 및 지방의 종합적인 지속가능성 보고서를 발간·공표하도록 함

바. 국가 및 지방 지속가능발전위원회 설치

- (1) 현재 중앙정부 차원의 지속가능발전위원회가 대통령 자문기관으로 설치되어 있고, 지방정부 차원의 지속가능발전위원회가 일부 지자체에 개별적으로 설치되어 있음
- (2) 국가 지속가능발전위원회를 50인 이내의 위원으로 구성하여 대통령 소속하에 두되, 16개 광역지방자치단체 지속가능발전위원회의 장이 포함되도록 하여 국가와 지방의 협력체계를 구축함
- (3) 지방 지속가능발전위원회를 지방자치단체장의 소속하에 두되, 다양한 지역적 특성을 반영하도록 구성 및 역할 등을 조례로 위임함

사. 지속가능발전 정보망 구축·운영 및 민간부문 지속가능발전 활동 지원

- (1) 모든 국민에게 지속가능발전에 관한 정보를 보급하고 확산시키기 위하여 지속가능발전정보망을 구축·운영함
- (2) 국가 및 지방자치단체는 의제21, 요하네스버그이행계획 등을 성실하게 이행하고, 시민사회단체, 기업 등이 추진하는 지속가능발전 관련 다양한 활동을 지원하도록 함

「지속가능발전기본법」은 ‘지속가능발전 기본전략(20년 주기) 및 이행계획(5년 주기)의 수립’, ‘이행계획 추진상황 점검(2년 주기) 및 지속가능성 지표 운용’, ‘국가 및 지방 지속가능발전위원회의 설치 및 지방지속가능발전위원회 위원장의 국가지속가능발전위원회 참여 근거 마련’을 골자로 하였다. 당시 이규용 환경부 차관은 지속가능발전 기본전략과 이행계획의 법적 근거를 마련함으로써 관계 부처 정책에 지속가능성이 고려되도록 하는 것이 본 법률의 취지임을 설명하였다.<sup>31)</sup> 「지속가능발전기본

법」 제정을 추진한 배경에는 부처간 정책 조정의 어려움에 대한 인식이 작용한 것을 확인할 수 있다.

### 3) 국과위 지속가능발전위원회의 권한과 기능

지속가능발전위원회는 참여정부 시기 국정과제위원회<sup>32)</sup>로 격상되었다. 국정과제위원회란 기존 정부위원회 제도의 한계를 극복하기 위하여 고안된 참여정부 고유의 정책조정제도로서, 주요 국정과제별로 “국가의 중장기 국정방향과 구체적인 정책과제를 논의하는 임무”를 담당하였다. 즉, 대통령이 제시한 국정방향에 부합하게 국정과제위원회가 중장기 계획을 수립하면 각 관련부처가 이를 집행하는 역할을 수행하도록 한 것이다(정책기획위원회, 2008a: 39). 노무현 대통령은 국정과제위원회의 필요성에 대하여 다음과 같이 직접 설명하기도 하였다(박진우, 2012: 56).

“국정과제위원회의 일들은 소위 대통령의 창의력의 한계를 확장시켜 주는 일이나, 어느 한 부처에서만 할 수 없는 종합적인 일, 말하자면 한 부처에서는 아무래 해봐야 함

31) 환경부차관 이규용 : 이 법의 취지가 지속가능발전위원회의 법적 근거를 두기 위해서 있는 것은 전혀 아닙니다. 지금 현재로서도 대통령자문기구로서의 역할을 충분히 하고 있고 또 그 예산은 우리 상임위의 통제를 받아서, 항상 의결을 받아서 하고 있고요. 이번에 장항산단 문제라든지 또 국가지속가능발전계획이라든지 이런 것들을 수립하는 과정에서 정부의 어떤 지속가능성을 확보하는 데 그동안 큰 노력을 해 왔습니다. 그럼에도 20년 단위 계획이나 5년 단위 이행계획이나 이런 것들이 법적 근거가 없기 때문에 지속위에서 아무리 열심히 노력을 하려고 해도 관계부처에서 지속성 관점에서 어떤 계획을 세우고 자기네 정책에 대해서 지속성을 부여하는 점에 한계가 있었기 때문에 이 지속위에서 그러한 국가 차원의 20년 전략계획과 5년 단위 이행계획 또 지방 차원의 지속가능 발전전략 이런 것들에 대한 근거를 두어서 좀 더 정부 전체의 어떤 지속가능성을 높여야 되겠다 이런 취지에서, 그런 쪽에 근거를 마련해서 법이 추진되었지 지속가능발전위원회를 강화하고 이런 차원은 전혀 아닙니다. (2007.6.19. 17대 268회 1차 법안심사소위원회 회의록)

32) 참여정부 국정과제위원회는 ‘지속가능발전위원회’를 포함하여, ‘동북아시아위원회’, ‘정부혁신·지방분권위원회’, ‘국가균형발전위원회’, ‘신행정수도추진위원회’, ‘고령화 및 미래사회위원회’, ‘빈부격차·차별시정위원회’, ‘교육혁신위원회’, ‘농어업·농어촌특별대책위원회’, ‘과학기술중심사회추진기획단’, ‘사람입국일자리위원회’, ‘정책기획위원회’ 등 총 12개 위원회 형태를 갖추고 있었다.

게 나갈 수 없는 일들을 청와대에서 직접 밀고 나감으로써 여러 부처가 동시에 추진해 나갈 수 있는 통합적 추진력을 핵심으로 하고 있습니다. 바로 그것이 특별히 위원회를 만든 배경입니다.” (노무현 대통령, 2003.4. 국정과제추진위원회 위촉장 수여 및 워크숍)

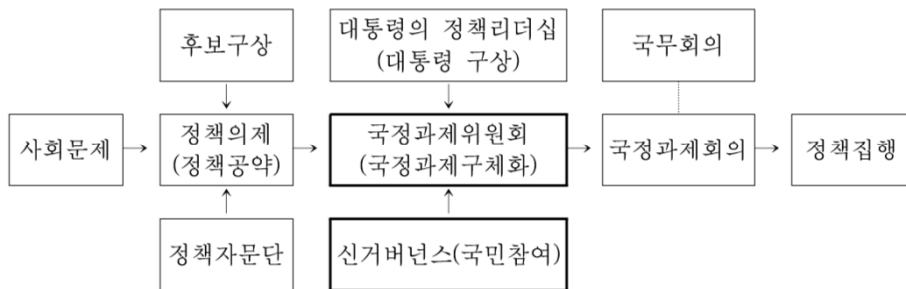
“부처의 벽을 허물고 통합적인 정책을 만들기 위해 위원회가 꼭 필요합니다. 우선 위원회는 전문가들의 머리를 빌려 새롭고 창의적인 아이디어를 폭넓게 수립하기 위해 필요합니다. 그러나 검증되지 않은 정책은 위험하기 때문에 검증과 토론을 거치는 것입니다. 검증과정을 거친 정책을 대통령이 결정하며, 그때부터 부처가 일을 책임지고 추진하게 됩니다. 그 과정에서 대통령의 결정과 조정이란 절차를 반드시 거치게 됩니다. (노무현 대통령, 2006.5. 제12회 국정과제조정회의).

부처간 협업이 필요한 다부처 관련 정책을 추진하기 위하여 국정과제위원회가 조정기구로서 역할을 하게 하고자 한 것이다. 이와 더불어 정책결정과정에 전문가들을 직접적으로 참여시킴으로써 창의성과 전문성을 높이 고자 하였다. 또한 위원회를 통하여 검증 및 토론과정을 거침으로써 정책 실패를 사전에 예방하고 국정운영의 안정성을 기하겠다는 의도를 갖고 있었다. 국정과제위원회는 대통령의 구상과 국민의 참여 하에서 국정과제를 구체화하는 역할을 담당하였다. 구체적인 정책화 프로세스를 도식화하면 다음 <그림 4-2>과 같다.

지속가능발전위원회가 국정과제위원회로 격상되면서 변화한 점은 다음과 같다. 첫째, ‘국정과제회의’라는 제도적 장치를 통해 지속위가 제안한 내용들을 상정하고 토론할 수 있게 되었다. 종전에는 지속위가 연구결과 및 정책에 대한 검토의견을 대통령에게 보고하는 권한만을 가지고 있었다. 연구결과가 실제 정책에 효과적으로 반영되기 어려운 구조였다고 할 수 있다(정책기획위원회, 2008c: 7). 국정과제위원회가 되면서 지속위는 정책을 주도적으로 기획하고 이를 대통령이 주재하는 국정과제회의 안건으로 상정할 수 있었다. 국정과제회의는 2004년 4월부터 2006년 11월까

지 총 83회 개최되었는데 이 중 두 번을 제외하고는 모두 노무현 대통령이 직접 회의를 주재하였다(정책기획위원회, 2008a: 27). 국정과제회의의 정기적인 개최와 이에 대한 대통령의 지대한 관심 및 적극적인 참여는 위원회의 기획을 정책화하는 데 큰 동력으로 작용하였다.

<그림 4-2> 참여정부의 국정과제 정책화 프로세스



자료: 정책기획위원회(2008a), p.39

둘째, 국정과제 로드맵을 설정할 수 있었다. 이는 “참여정부 동안에 중점을 두어 추진할 과제로 위원회에서 정책 방향과 로드맵을 만들어 부처가 실행하도록 하는” 것이었다. 지속위는 ① 갈등관리시스템 구축 ② 대안적 갈등관리 프로세스적용 ③ 지속가능한 에너지 및 산업정책수립 ④ 지속가능한 물관리 정책 수립 ⑤ 지속가능한 국토 및 자연관리체계 구축 ⑥ 지속가능발전전략의 수립 등 여섯 개 과제를 선정하였다(정책기획위원회, 2008c: 11-12). 구체적인 내용과 세부과제는 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 지속위에서 담당한 참여정부 국정과제

| 정책분야 | 6대 로드맵 국정과제   | 세부과제                 |
|------|---------------|----------------------|
| 갈등관리 | 1) 갈등관리시스템 구축 | (1) 「갈등관리기본법」 제정안 마련 |
|      |               | (2) 갈등예방을 위한 법제도 정비  |

|          |                         |                             |
|----------|-------------------------|-----------------------------|
|          |                         | (3) 갈등관리교육훈련 및 포럼운영         |
|          | 2) 대안적 갈등관리 프로세스 적용     | (4) 갈등관리지원센터 설립지원           |
|          |                         | (5) 한탄강댐관련 갈등관리 프로세스의 개발·적용 |
| 에너지·산업   | 3) 지속가능한 에너지 및 산업정책 수립  | (6) 지속가능한 에너지정책 수립          |
|          |                         | (7) 기후변화협약 대응체제 구축          |
|          |                         | (8) 지속가능한 산업정책 수립           |
| 물·국토·자연  | 4) 지속가능한 물관리 정책 수립      | (9) 지속가능한 물관리정책 수립          |
|          | 5) 지속가능한 국토 및 자연관리체계 구축 | (10) 국토의 계획적 개발 및 보전정책 수립   |
|          |                         | (11) 지속가능한 교통정책 수립          |
|          |                         | (12) 지속가능한 연안개발 및 해양관리정책 수립 |
| 지속가능발전전략 | 6) 지속가능발전전략 수립          | (13) 국가 지속가능발전전략 수립         |
|          |                         | (14) 지속가능발전지표 현장 적용가능성 평가   |
|          |                         | (15) 지방의제21 활성화 방안 수립       |
|          |                         | (16) 지속가능발전 교육정책 수립         |

자료 : 정책기획위원회 (2008c). p.13

셋째, 앞서 설명한 바와 같이 국정과제위원회로서의 기능을 갖게 되면서 지속위가 본래 갖고 있었던 시민참여 통로로서의 기능이 강화되었다. 지속위가 정책과제를 발굴하고 이에 대한 중장기 계획을 수립하며 정책의 진행상황을 점검하는 등의 기능을 수행하게 되었고, 이 모든 과정에 민간 전문가와 시민사회 대표가 참여하게 되었기 때문이다. 이로 인해 민간의 보다 직접적인 참여, 효과적인 참여가 가능해졌다. 실제로 전체 국정과제위원회 위원 471명 중 정부위원과 민간전문가의 비중은 각각 22.3%와 77.7%에 달하였다(정책기획위원회, 2008a: 41. 2005년 12월 31일 기준). 특히 지속가능발전위원회의 경우 참여정부 시기 최초 출범한 제3기에는 정부위원 없이 민간위원만으로 구성이 되어 있었기 때문에 이러한 시민참여 통로로서의 기능이 더욱 강하였다고 볼 수 있다.<sup>33)</sup>

33) 지속위는 정부위원 없이 운영하던 유일한 국정과제위원회였으나 정부부처와의 협의가 제대로 이루어지지 않는 등 한계가 나타나 4기부터는 다시 정부위원이 참여하는 형태로 전환되었다.



국정과제위원회로서 위와 같은 권한과 임무를 갖게 된 지속위는 김대중 정부 시기 지속위보다 폭넓은 기능을 수행하였다. 이는 지속위 규정의 개정을 통해 명시되었다. 개정된 위원회 규정에 따르면 지속위는 첫째, 경제·사회·환경을 통합하는 지속가능한 발전을 위하여 고려하여야 할 주요 정책방향의 설정 및 계획의 수립에 관한 사항, 둘째, 물·에너지 대책 등 주요정책의 수립 및 시행에 관한 사항, 셋째, 지속가능한 국가발전과 관련된 사회적 갈등의 해결에 관한 사항, 넷째, 유엔환경개발회의에서 채택된 의제 21의 실천계획 수립 및 시행에 관한 사항, 다섯째, 기후변화협약 등 주요 국제환경협약의 국내 이행대책 및 대응전략에 관한 사항, 여섯째, 세계지속가능발전정상회의에서 채택된 이행계획 수립 및 시행에 관한 사항, 마지막으로 그 밖에 환경친화적이고 지속가능한 국가발전 및 이와 관련된 사회적 갈등의 해결과 관련하여 대통령이 자문을 구하는 사항에 대하여 자문을 제공하게 되었다. 김대중 정부 시기에는 ‘개발과 보전을 동시에 고려하여야 할 주요 정책방향’이었으나, 노무현 정부 시기부터는 여기에 사회적 차원을 추가하여 ‘경제·사회·환경을 통합하는 지속가능한 발전을 위하여 고려하여야 할 주요정책방향’의 설정 및 계획의 수립에 관한 사항과 관련하여 자문을 제공하도록 하였다. 경제·사회·환경을 두루 포괄하는 지속가능발전 개념을 보다 충실히 반영한 것이라고 해석할 수 있다. 또한 ‘물·에너지 대책 등 주요정책의 수립 및 시행에 관한 사항’과 ‘지속가능한 국가발전과 관련된 사회적 갈등의 해결에 관한 사항’에 대한 자문 제공은 노무현 정부 들어서 지속위가 추가적으로 갖게 된 기능이다. 지속위 역할을 구체화함으로써 지속위가 적극적으로 해당 영역에 목소리를 낼 수 있는 근거를 마련한 것이라고 할 수 있다.

지속가능발전위원회규정(대통령령) 제15조 제2항 내지 제6항에 따라 지속위는 국가 중장기계획의 지속가능성을 검토하는 기능을 수행하였다.

2006년 12월 기준으로 지속위의 검토 대상이 되는 중장기 계획은 총 43개에 달하였다. 계획을 검토하는 절차는 다음과 같다. 관계 행정기관의 장이 위원회에 중장기 계획의 수립·변경을 통보한다. 이 때 필요한 경우에는 위원회가 소관부처에 관련 자료 제출을 요청할 수 있다. 위원회는 중장기 계획의 수립·변경을 통보받은 날로부터 30일 이내에 위원회의 심의·의결을 거쳐 소관 행정기관의 장에게 검토 의견을 통보하도록 규정하고 있었다.

〈표 4-4〉 지속가능발전위원회 검토 대상 중장기계획 (2006년 12월 기준)

| 중장기 계획명                              | 소관부처 | 계획기간 | 계획변경 규정 |
|--------------------------------------|------|------|---------|
| 01. 농어촌주거환경개선종합계획(매년)                | 행자   | 1    | -       |
| 02. 원자력진흥종합계획(2007-2011)             | 과기   | 5    | 변경가능    |
| 03. 관광개발기본계획(2002-2011)              | 문광   | 10   | 변경가능    |
| 04. 농업농촌발전기본계획                       | 농림   | -    | -       |
| 05. 친환경농업육성계획(2006-2010)             | 농림   | 5    | 변경가능    |
| 06. 산림기본계획(1998-2007)                | 산림   | 10   | 변경가능    |
| 07. 환경친화적산업구조종합시책(2003-2007)         | 산자   | 5    | -       |
| 08. 산업집적활성화기본계획(2004-2008)           | 산자   | 5    | 변경가능    |
| 09. 국가에너지기본계획(2003-2012)/(2007-2030) | 산자   | 10~  | 변경가능    |
| 10. 에너지이용합리화기본계획(2004-2008)          | 산자   | 5    | -       |
| 11. 에너지기술개발계획(2006-2015)             | 산자   | 10   | -       |
| 12. 신재생에너지기본계획(2003-2012)            | 산자   | 10   | 변경가능    |
| 13. 전력수급기본계획(2002-2015)(2004-2017)   | 산자   | 14   | 변경가능    |
| 14. 국가환경종합계획(2006-2015)              | 환경   | 10   | 변경가능    |
| 15. 환경보전중기종합계획(2003-2007)            | 환경   | 5    | 변경가능    |
| 16. 환경보전교육 홍보시책                      | 환경   | -    | -       |
| 17. 환경기술개발종합계획(2003-2007)            | 환경   | 5    | -       |
| 18. 자연환경보전기본계획(2006-2015)            | 환경   | 10   | 변경가능    |
| 19. 습지보전기본계획                         | 환경   | 5    | 변경가능    |
| 20. 토양보전기본계획(2006-2015)              | 환경   | 10   | 변경가능    |

|  |    |    |      |
|--|----|----|------|
| 21. 유해화학물질관리기본계획(2001-2005)            | 환경 | 5  | -    |
| 22. 국가폐기물관리종합계획(1993-2002)/(2002-2011) | 환경 | 10 | 변경가능 |
| 23. 자원재활용기본계획(2003-2007)               | 환경 | 5  | -    |
| 24. 국토종합계획(2000-2020) 수정계획(06-20)      | 건교 | 20 | 변경가능 |
| 25. 광역개발사업계획                           | 건교 | -  | 변경가능 |
| 26. 수도권정비계획 제3차(2006~2020)             | 건교 | 15 | 변경가능 |
| 27. 제주국제자유도시종합계획(2002-2011)            | 건교 | 10 | 변경가능 |
| 28. 산업입지공급계획                           | 건교 | -  | -    |
| 29. 광역도시계획                             | 건교 | 20 | -    |
| 30. 수도권정비기본계획(2004-2013)               | 건교 | 10 | 변경가능 |
| 31. 주택종합계획(2003-2012)                  | 건교 | 10 | -    |
| 32. 도로정비기본계획(1998-2011) 수정(2006-2010)  | 건교 | 10 | 변경가능 |
| 33. 수자원장기종합계획(2001-2011)/(2006-2020)   | 건교 | 10 | 변경가능 |
| 34. 지하수관리기본계획(2002-2011)               | 건교 | 10 | 변경가능 |
| 35. 국가기간교통망계획(2000-2019)               | 건교 | 20 | 변경가능 |
| 36. 해양수산발전기본계획(2000-2009)              | 해수 | 10 | -    |
| 37. 공유수면매립기본계획(2001-2011)              | 해수 | 10 | 변경가능 |
| 38. 해양환경보전종합대책(2001-2005)/(2006-2010)  | 해수 | 5  | -    |
| 39. 연안정비계획(2000-2009)                  | 해수 | 10 | 변경가능 |
| 40. 대도시권광역교통계획(2007-2026)              | 건교 | 20 | 변경가능 |
| 41. 댐건설장기계획(2001-2011)                 | 건교 | 10 | 변경가능 |
| 42. 국가철도망구축계획(2006-2015)               | 건교 | 10 | 변경가능 |
| 43. 국가균형발전계획중 제9호 및 제10호(2004-2008)    | 산자 | 5  | 변경가능 |

자료 : 대통령 기록관 홈페이지 (<http://pcsd.pa.go.kr/board/read.php?db=bbs40&uid=1&page=1&keyfield=&key=&skin=pds>, 검색일: 2016년 10월 20일)

### 3. 이명박 정부 : 대통령직속 녹색성장위원회의 출범

#### 1) 대통령직속 녹색성장위원회의 출범과 지속위 위상 격하의 배경

이명박 정부는 기존 정부 조직이 비대하고, 기획·조정기능을 제대로 수

행하지 못하였다는 판단 하에 출범과 함께 정부기능과 조직을 대대적으로 개편하였다. 유사한 정부 기능을 수평적으로 통합함으로써 부처의 수는 줄이고<sup>34)</sup> 업무 범위는 확대하였다. 넓어진 업무 범위 내에서 각 부처 장관이 정책을 책임지고 조정할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 2008년 1월 대통령직인수위는 부처 중심 책임행정을 구현하고 의사결정 속도를 떨어뜨리는 것을 지양하기 위하여 노무현 정부 시기 운영되던 12개 국정과제위원회를 원칙적으로 폐지한다는 입장을 밝혔다. 정책조정시스템은 반드시 필요한 경우에만 작동되도록 하겠다는 것이었다(국정브리핑, 2008.1.16.).

국정과제위원회 전면 폐지 원칙에 따라 지속가능발전위원회는 폐지될 예정이었다. 그러나 개편안이 발표되자마자 지속위 폐지를 철회하라는 시민사회의 반발이 이어진다. 환경단체 녹색연합은 성명서를 통해 “지속가능성’과 ‘민·관 공론과 소통의 기회확대’ 역할을 충실히 수행해 온 지속가능발전위원회를 폐지하려는 데 심각한 문제제기를 하지 않을 수 없다”는 입장을 밝힌다.<sup>35)</sup> 지속위가 지속가능발전 기본법 제정 추진’ ‘지속가능성 지표 개발’ ‘장항 산업단지 건설을 위한 갯벌 매립계획 관련 갈등 해결’ 등의 성과를 거두었으며, 유엔이 이러한 성과를 인정하여 한국에 ‘아시아·태평양 지속가능발전 지역센터’를 건립하려고 한다는 점을 강조하면서 폐지안 철회를 촉구하였다.

청와대에서도 1월 29일 인수위 조직개편안에 대한 검토 의견을 발표한다. 특히 위원회 폐지와 관련하여 청와대는 위원회가 “부처 간 이해 조정, 개별 부처가 할 수 없는 새로운 과제 기획, 민관 협력(민간 전문가의 참여) 등 순기능이 큰 시스템”이라면서 “계층·지역·부처 등 이해관계

34) 중앙행정기관을 기존의 56개에서 43개로, 장관(급) 공무원은 40명에서 29명으로 줄여 정부 규모를 축소하였다. (국정브리핑, 문답으로 알아보는 정부기능과 조직개편. 2008.1.16.)

35) 머니투데이, “지속가능발전위 폐지안 철회하라”. 2008.1.18.

조정 없는 ‘불도저 방식’으로는 원활한 정책추진을 이룰 수 없”다는 강도 높은 비판을 한다. 또한 위원회 조직이 아니면 추진이 어려웠을 과제 중의 하나로 지속가능발전위원회가 추진했던 ‘물관리에 관한 통합적 수량수질관리방안 마련’을 꼽으면서 위원회 제도의 순기능을 강조한다.<sup>36)</sup>

지속위 폐지 내용을 담은 「지속가능발전기본법」 개정안이 국회에 제출되자 소관위원회인 환경노동위원회에서도 논쟁이 이루어진다. 2008년 1월 29일 당시 한나라당 안상수 의원이 국회의원 130명의 발의를 받아 개정안을 국회 환경노동위원회에 상정하였다. 개정안은 지속가능발전위원회를 폐지하고 국가이행계획의 심의 기능은 국무회의로, 나머지 기능은 환경부로 이관하는 내용을 포함하고 있었다. 당시 일부 위원들은 유엔 권고에 따라 설치된 지속위를 폐지하는 것은 바람직하지 않으며 그 절차와 내용에도 문제가 있다고 비판하였다. 더욱이 지속가능발전기본법은 2007년 8월 공포되어 2008년 2월 4일에 시행될 예정이었다. 제종길 위원은 법에서 규정하는 지속위의 업무와 권한이 시작되지도 않은 상황이기 때문에 설립목적이 완료되었거나 운영실적이 미미하다고 할 수 없는 바, 폐지되는 것이 바람직하지 않다는 입장을 밝힌다.<sup>37)</sup> 한편 우원식 위원은 개정 법안의 내용에 문제가 있음을 지적한다. 개정 법안에 따르면 국가위원회(지속가능발전위원회)가 환경부 장관으로 바뀔에 따라 환경부 장관이 국가이행계획의 추진상황을 점검한 결과를 환경부장관에게 송부해야 하는 문제가 발생한다는 것이다.<sup>38)</sup> 결국 인수위가 제출한 개정안에 대하여 산

36) 청와대, “정부조직개편안에 대한 검토의견과 입장”, 2008.1.29.

37) **제종길 위원** : 지금 위원장님께서 말씀하신 제11항, 그리고 노동부 관련 제14항 이 관련 두 법안은 청년실업대책특별위원회와 지속가능발전위원회를 폐지하려는 것을 골자로 하고 있습니다. 이 법안 내용을 보면, 따라서 이 두 법안은 인수위가 추진하고 있는 정부조직 개편작업과 밀접한 관계가 있는 입법조치로서 지난 1월 21일에 발의되었습니다. 법안을 상임위원회에 상정하기 위해서는 10일의 계류기간이 필요하지만 이 두 법안은 상임위원회 계류기간 요건을 갖추지 못했습니다. 그럼에도 불구하고 이 법안을 상정하기 위해서는 간사 간에 면밀한 협의가 필요한 것입니다. 그러나 제가 오늘 아침 안홍준 간사님과 협의는 했습니다마는 이 부분에 대해서 충분한 협의가 이루어지지 못했습니다. (2008.1.29. 17대 271회 1차 환경노동위원회 회의록)

업자자원부는 환경부가 아닌 기획재정부로 이관하는 것이 정부조직개편 원칙에 부합한다는 의견을 제출한다. 2008년 2월 14일에 개최된 2차 환경노동위원회 회의에 산자부 정책본부 산업정책관이 출석하여 산자부의 입장을 설명한다. 지속가능발전이 경제성장, 사회안정과 통합, 환경의 보전을 포괄하는 사실상 전 부처와 관련된 개념이기 때문에 장기기획·예산·조정 기능을 담당하는 기획재정부가 업무를 맡는 것이 타당하다는 것이다. 산자부가 이러한 의견을 제출하자 대통령직인수위원회와 기획재정부도 동의하였다는 입장을 밝히기도 했다.<sup>38)</sup> 그러나 환경노동위원회의 신명 위원은 지속가능발전이 국제적으로 환경부처 중심으로 운영되는 것으로 알고 있다고 지적하면서 기재부가 지속가능발전 정책의 주무부처 역할을 하는 외국 사례가 있는지 질의한다. 이에 산자부 산업정책본부산업정책관은 다른 나라의 사례를 확인하지 못했다는 답변을 한다. 우원식 위원은 “지속가능발전을 위한 여러 가지 계획과 통제를 돈 아껴 쓰려고 하는 부서”가 담당하게 되면 지속가능발전을 위한 기능들이 제대로 작동하지

38) **우원식 위원** : 법안 내용을 보면 이렇게 되어 있어요. 제9조에 “국가위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 2년마다 국가이행계획의 추진상황을 점검하고 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 송부하여야 한다.”…… 국가위원회는 어디냐면 지속가능발전위원회고요. 중앙행정기관의 장은 환경부장관입니다. 법 개정 내용이 뭐냐면 국가위원회를 환경부장관으로 바꾸는 건데요. 국가위원회를 없애는 대신에 환경부장관이 되는 거지요. 이 법 내용으로 하면 “환경부장관은 국가이행계획의 추진상황을 점검하고 그 결과를 환경부장관에게 송부해야 된다” 이렇게 법이 만들어져 있어요. 또 제11조도 “중앙행정기관의 장은—환경부장관은—법령을 제정하거나 개정하려는 때에는 ‘국가위원회에’” 이것을 ‘환경부장관에게’로 바꾸었습니다. 그러니까 환경부장관은 법령을 개정하거나 제정하려 할 때에는 환경부장관에게 그 내용을 통보해야 됩니다. 이 법안은 말이 안 되는 법안이에요. 환경부장관이 계획을 세워 가지고 환경부장관한테 보고하고 또 환경부장관이 무슨 법을 만들 때는 환경부장관한테…… 법 자체가 안 됩니다. 이게. 인수위원회에서 정부조직 개편한다고 이야기하면서 이렇게 졸속 법안을 내는 것은 있을 수가 없습니다. (2008.1.29. 17대 271회 1차 환경노동위원회 회의록)

39) **우원식 위원** : 그런데 그때 보낸 의견을 보니까 ‘이러이러한 기능들이 환경부 소관으로 이관됨에 따라서 정부조직 개편원칙에 반하는 결과를 초래한다’, 이것은 무슨 얘기입니까? 정부조직 개편원칙이 뭐지요? 뭐에 반한다는 거예요?

**산업자원부 산업정책본부 산업정책관 안현호** : 제가 말씀드린 바와 같이 정부조직개편 개정안에 따르면 기획재정부가 장기 국가기획 비전을 제시하고 예산을 배정하고 조정하는 권한이 있다. 그렇게 돼 있으니까 거기에 맞는 게 맞는데 거기에 반한다 이런 뜻입니다. (2008.2.14. 17대 271회 2차 환경노동위원회 회의록)

않을 것이라는 입장을 밝힌다. 결국 이러한 위원들의 반대로 인하여 인수 위 법안임에도 불구하고 지속위 폐지 내용을 담은 「지속가능발전기본법」 개정안은 상임위에 계류된다. 2008년 2월 20일에는 정부조직개편안을 두고 여야간 협상이 진행되었다. 협상 결과 균형발전위원회, 아시아문화중심도시조성위원회, 노사정위원회, 과거사위원회 등에 대한 존치 결정이 이루어지지만 지속위의 경우 자료 미비 문제 등으로 인해 확실한 결론이 내려지지 못한다. 야당은 지속위가 대통령령이 아닌 관련법을 가진 위원회이기 때문에 존치되어야 한다는 입장을 표명했고<sup>40)</sup>, 국회 환경노동위원회는 지속위 폐지 내용을 담은 「지속가능발전기본법」 개정안을 17대 국회가 끝나는 시기까지 계류시켜 자동 폐기되도록 했다. 국회와 시민사회의 반대로 인해 지속위는 폐지되지 않았지만 2009년 1월 대통령 직속으로 녹색성장위원회가 신설되면서 지속위 기능에는 많은 변화가 있었다.<sup>41)</sup>

2008년 8.15 광복절 경축사에서 이명박 대통령이 향후 60년의 새로운 국가비전으로서 ‘저탄소 녹색성장’을 제시하면서 본격적으로 녹색위 설치 추진이 이루어지게 된다. 경축사를 통해 대통령은 녹색성장이 “온실가스 및 환경오염을 줄이는 지속 가능한 성장”이며, “녹색 기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 신국가발전 패러다임”이라고 설명한다. 2008년 11월 저탄소 녹색성장 추진체계를 마련하라는 지시가 내려진다.

40) 당시 야당인 통합민주당이 정부조직개편 관련 협상 이튿날인 2008년 2월 21일 개최한 원내대책회의에서 국회 환경노동위원회 간사인 제종길 의원은 다음과 같은 입장을 밝힌다. “어제 대통령소속 자문위 개편방안이 양당간 협의가 있었는데, 한나라당에서 가져온 자료가 잘못됐기 때문에. 특히 지속가능발전위원회 부분은 한나라당에서 미처 이 법이 시행되지 않아서 대통령령에 속한 위원회로 잘못 안 것 같다. 실제로 지속가능발전위 관련법은 지난해 통과됐고 오는 7월 시행예정인 법이다. 시행도 되지 않고 폐지되는 것으로 한다는 것은 타당하지 않고, 더구나 어제 한나라당이 제출한 자료에는 대통령령으로 된 위원회로 판단해 협의된 만큼, 이 부분은 다시 말씀해달라. 환노위에서도 이 문제는 바로 건의를 하도록 하겠다.” (노컷뉴스, “통합민주당 “손학규 대표의 결심이 대단히 중요한 전기가 됐다””, 2008.2.21.)

41) 이 부분은 차후 자세히 다루도록 한다.

11월 5일 개최된 제6차 미래한국리포트 보고서 발표회에서 박재완 청와대 국정기획수석비서관은 “지금까지 여러 부처와 위원회로 분산돼있던 기후변화 대응을 하나로 모아 정부의 정책 기조를 일관되게 유지할 수 있도록 대통령 직속의 녹색성장위원회를 출범시킬 예정”이며, “내년 신재생에너지와 에너지 효율향상, 청정연료 등에 정부와 민간이 8조원 가량을 투자할 계획”이라고 밝혔다(연합뉴스, 2008.11.5.).

2008년 12월 녹색성장위원회 설립준비팀이 녹색성장기획단을 발족하는 등 설립 준비를 공포한다. 2009년 1월 5일 녹색성장위원회의 설립 및 운영에 대한 대통령훈령이 공포되었다. 다음날인 1월 6일 한승수 국무총리는 국무회의에서 “기존의 기후변화, 에너지, 지속가능발전위원회를 통합해 녹색성장위원회를 대통령 직속으로 조만간 발족“시킬 계획임을 밝히면서 “녹색성장 추진전략과 정책이 체계적이고 힘있게 추진될 수 있도록 총리가 녹색성장위원회의 공동위원장을 맡을 것”이라고 밝혔다(연합뉴스, 2009.1.6.).

## 2) 저탄소녹색성장기본법의 제정과 지속가능발전법의 개정

녹색성장의 법적 기반을 공고히 하기 위하여 「저탄소 녹색성장기본법」(이하 녹색성장법) 제정이 추진된다. 녹색성장법의 제정 경과를 살펴보면 다음과 같다. 2008년 8.15 경축사에서 녹색성장이 새로운 국정운영 패러다임으로 제시되었고 이후 2008년 12월에 녹색성장위원회 설립 준비팀 주도로 법안이 마련되었다. 정부안이 약 4개월 만에 마련된 것이다. 정부안이 빠르게 마련될 수 있었던 것은 녹색성장이 핵심적인 대통령 아젠다이기도 하지만 이미 관련 법안들의 제정이 이루어졌거나 추진되고 있었기 때문이다. 1999년부터 ‘기후변화대응법’ 제정이 준비<sup>42)</sup>되고 있었



고, 2008년에는 총리실 주도로 기후변화대기본법(안)이 추진되어 9월 입법예고가 이루어진 상황이었다. 또한 「에너지기본법('06)」과 「지속가능발전기본법('07)」이 각각 제정되어 있는 상황이었기 때문에 이를 포괄하여 「녹색성장기본법(안)」을 마련하는 데에는 상대적으로 시간이 덜 소요된 것이다. 마련된 정부안에 대하여 12월 24일부터 29일까지 5일 동안 관계부처 협의가 이루어졌다. 이후 입법예고(2009.1.15.~1.29)기간을 거친다. 이와 더불어 산업계와의 간담회를 2009년 1월 23일부터 2월 13일까지 5회 개최하였다. 2009년 1월 28일에는 공청회를 개최하였는데, 참여한 패널 10명의 소속기관을 보면 '전국경제인연합회', '한국가스공사', '국토연구원', '한국과학기술원', '증권선물거래소', '성균관대 법대', '서울대 법대', '외교부', '녹색성장기획단'이며, 시민단체 '녹색연합'이 포함되었다.<sup>43)</sup> 경제계·법계 인사 중심으로 구성이 되어 있으며, 시민단체 인사는 1인에 불과하였다. 공청회가 개최된 날인 1월 28일 시민사회단체 일동은 「녹색성장기본법」에 대한 시민사회단체 의견서<sup>44)</sup>를 발표하여 해당 법이 “한반도 대운하, 핵 산업 활성화, 물 산업 민영화, 국가기반시설에 대한 민영화를 위한 법에 불과”한 “개발 악법”이라는 강도 높은 비판을 한다.

의견서에 제시된 비판은 첫째, 지속가능발전이 녹색성장보다 상위개념임에도 불구하고 녹색성장기본법을 상위법으로 규정하고 있다는 점, 둘째, 기본법의 성격에 맞지 않게 구체 사업을 적시하고 있으며 대부분 기존 법률에서 규정하는 내용을 언급하고 있어 관계 법률의 기능과 역할에 혼선을 가져올 수 있다는 점, 셋째, 입법예고의 자격을 갖추지 못한 녹색성장

42) 의원발의(8회), 정부입법(2회) 추진된 바 있음(녹색성장위원회, 2013: 75),

43) 「저탄소 녹색성장기본법」 제정을 위한 공청회 개최계획. 2009.1. 원출처 : 국무총리실 보도자료란. (출처 : 에너지정의행동. <http://energyjustice.kr/zbxe/46012>. 검색일: 2016년 10월 14일).

44) '녹색성장기본법에 대한 시민사회단체 의견서' 2009.1.28.

(<http://eco-center.org/zbxe/46743>. 검색일 : 2016년 10월 14일).

위원회<sup>45)</sup>가 입법예고를 하여 정당성과 효력을 갖출 수 없다는 점, 넷째, 4대강 정비사업(49조 2항), 물산업 민영화(49조 3항), 원자력산업 육성(46조)의 내용을 담고 있다는 점, 다섯째, 기본법이 아닌 기존 법안의 개정으로도 본 법안의 정책목표를 달성할 수 있다는 점, 여섯째, 법 제정이 지나치게 급박하게 추진되고 있다는 점 등이었다.

2월 10일 한 차례의 공청회를 더 거친 뒤 수정된 정부안을 2월 25일 국무회의에서 확정한다. 수정 내용을 살펴보면<sup>46)</sup> 첫째, 산업계의 요구를 반영하여 총량제한 배출권 거래제 이외의 다른 거래 방식도 고려할 수 있도록 하였다. 도입 시기 역시 국제협상 및 국제경쟁력을 고려하도록 하였다. 둘째, 정부는 관계 법률과 중복되는 내용이 있어 혼선이 우려된다는 비판이 있어 타법률과의 관계를 명확히 하겠다고 발표하였다. 수정된 정부안 제8조(다른 법률과의 관계)에 저탄소 녹색성장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 녹색성장법을 적용(제1항)하며, 녹색성장과 관련된 타법률을 제·개정할 시에는 녹색성장법의 목적과 기본원칙에 맞도록 해야 함(제2항)을 명시하였다. 셋째, 원자력 산업 육성, 물관리 관련 규정은 시민단체의 비판을 수용하여 삭제하였다. 확정된 이틀 후인 2009년 2월 27일 「저탄소녹색성장기본법」이 국회에 제출된다. 그러나 동 법안이 국회를 통과하는 데는 약 10개월이 소요되었다. 「지속가능발전기본법」은 대통령이 2006년 7월 법적 검토 마련을 지시한 이후 2007년 6월 국무회의 의결을 거쳐 국회에 제출되었으며 83일 만에 국회를 통과하였다. 지속가능발전기본법에 비하여 녹색성장법은 정부안 마련에 걸린 시간은 짧았으나 국회를 통과하는 데는 훨씬 오랜 시간이 소요되었다.

45) 당시 녹색성장위원회는 2009년 1월 15일 제정된 「녹색성장위원회 설립 및 운영에 관한 규정」(대통령 훈령)에 근거하고 있었음.

46) 국무총리실 보도자료. 2009.2.26. 「저탄소 녹색성장기본법」 정부안 확정. ([http://www.pmo.go.kr/pmo/news/news01.jsp?mode=view&article\\_no=47576](http://www.pmo.go.kr/pmo/news/news01.jsp?mode=view&article_no=47576). 검색일: 2016년 10월 14일)

2009년 11월 9일 국회 기후변화대책특별위원회 제3차 회의에서 「기후변화대책기본법안」 47), 「기후변화대응 및 온실가스 감축지원에 관한 기본법안」 48), 「기후변화대책기본법」 49)과 정부가 제출한 녹색성장법 기본법안 등 4건의 법률안이 심사된 결과 그 내용을 통합하여 위원회 대안으로 제안하기로 결정된다. 대안의 제안 이유로는 “다수 부처에서 개별 법률을 통하여 부분적으로 실시하고 있는 기후변화 대책, 지속가능발전, 녹색산업 지원 대책 등을 유기적으로 연계·통합하여 추진하기 위한 제도적 장치를 마련함으로써 지구온난화 문제에 대한 국제적 노력에 동참하고, 저탄소 녹색성장의 국가비전을 달성하기 위한 것”임을 제시한다. 법안의 주요 내용은 다음과 같다. 50)

#### ◇ 저탄소 녹색성장 기본법안의 주요내용

다수 부처에서 개별 법률을 통하여 부분적으로 실시하고 있는 기후변화 대책, 지속가능발전, 녹색산업 지원 대책 등을 유기적으로 연계·통합하여 추진하기 위한 제도적 장치를 마련함으로써 지구온난화 문제에 대한 국제적 노력에 동참하고, 저탄소 녹색성장의 국가 비전을 달성하기 위한 것임

#### ◇ 주요 골자

- 가. 정부는 저탄소 녹색성장을 위한 녹색성장 국가전략을 대통령 소속으로 설치되는 녹색성장위원회 등의 심의를 거쳐 수립·시행하도록 함
- 나. 정부는 녹색경제·녹색산업의 창출, 녹색경제·녹색산업으로의 단계적 전환 촉진 등을 위하여 녹색경제·녹색산업의 육성·지원시책을 마련하도록 함
- 다. 정부는 온실가스를 획기적으로 감축하기 위하여 온실가스 배출 중장기 감축목표 설정 및 부문별·단계별 대책, 에너지 수요관리 및 안정적 확보대책 등을 포함한 ‘기후변화 대응기본계획’ 과 ‘에너지기본계획’ 을 수립·시행하도록 함

47) 2008년 11월 7일 김성곤 의원이 대표발의함.

48) 2008년 11월 25일 배은희 의원이 대표발의함.

49) 2009년 1월 14일 이인기 의원이 대표발의함

50) 2009년 11월 25일. 제284회 법제사법위원회 회의록 제14차 (부록). 1-2.

- 라. 일정 수준 이상의 온실가스 다배출업체 및 에너지 다소비업체로 하여금 매년 온실가스 배출량 및 에너지 사용량을 정부에 보고하도록 하며, 정부는 온실가스 종합정보 관리체계를 구축운영하도록 함
- 마. 정부는 시장기능을 활용하여 효율적으로 국가의 온실가스 감축목표를 달성하기 위하여 온실가스 배출권을 거래하는 제도를 운영할 수 있도록 하고 구체적인 사항은 따로 법률로 정하도록 함
- 바. 이 밖에 대안은 녹색산업투자회사 설립, 지속가능발전, 자동차에 대한 연비 및 온실가스의 선택적 단일규제, 녹색국토의 관리 등의 내용을 담음

2009년 12월 29일에는 「저탄소 녹색성장기본법」이 국회를 통과한다. 그러나 법안에 대한 일부 의원들의 강력한 반대가 이어졌다. 녹색성장 기본법안이 “내용상의 문제만이 아니라 절차조차 지키지 않은 문제투성이 법안”이라는 지적이 이루어졌다.<sup>51)</sup> 지적된 내용은 다음과 같다. 먼저 내용상으로는 첫째, 동 법안이 「지속가능발전기본법」 등 타법의 핵심 조항 및 조문을 개정시킴으로써 입법체계의 골간을 무너뜨린다는 것이었다. 녹색성장이 지속가능발전의 하위개념임에도 불구하고 지속가능발전기본법의 핵심사항을 모두 삭제함으로써 지속가능발전을 녹색성장으로 대체하려고 한다는 것이었다. 둘째, 집행과 심의 기능을 모두 갖는 강력한 중앙행정기구 성격의 위원회임에도 불구하고 위원장은 국무총리와 민간 위원장이 공동으로 맡게 함으로써 책임을 회피하는 조직 형태를 갖고 있다는 점이 지적되었다. 셋째, 기후변화 대응 관련 내용이 유명무실해졌다는 비판이 이루어진다. 총량제한 배출권거래제 도입 관련 조문을 대폭 수정하여 사실상 제도 도입을 포기하였다는 것이다. 뿐만 아니라 자동차 온실가스 관리에 있어서는 온실가스 단일 규제가 아니라, 연비규제와의 선택적 규제로 한 점이 지적되었다.<sup>52)</sup> 이산화탄소 감축을 누가 어떻게 할 것인가

51) 2009.12.29. 제285회 국회(임시회). 국회본회의 회의록.

52) “총량제한 배출권거래제의 도입과 관련된 조문을 대폭 수정해서 사실상 제도 도입 자체를 포기하고, 온실가스 다량 배출업체의 거래제 참여 면죄의 길까지 열어 놓았습니

가에 관한 구체적인 내용이 포함되지 않았다는 점 또한 지적된다.<sup>53)</sup>

절차상 문제점으로는 국가경제에 크게 영향을 미치는 내용에 관한 법안임에도 불구하고 관련 상임위원회인 ‘환경노동위원회’, ‘지식경제위원회’ 등의 의견을 묻지 않았다는 점, 소관 상임위원회인 기후특위 법안소위에서 여야 합의를 이루지 못하자 여당이 단독으로 안건을 처리하고 간사 협의 없이 전체회의를 열어서 단독으로 처리하였다는 점, 입법예고 자격이 없는 녹색성장위원회 명의로 입법 예고를 하였다가 절차상 하자를 지적받자 국무총리 명의로 재입법예고를 하였으며, 그 입법예고기간 또한 3일에 불과하였다는 점 등을 지적한다.

동 법안에 대한 투표 결과 재석 190인 중 찬성 140인, 반대 40인, 기권 10인으로 가결되었다. 2010년 1월 14일 이명박 대통령이 공포안에 서명하면서 「저탄소녹색성장기본법」이 제정된다. 이와 더불어 「지속가능

---

다. 자동차의 온실가스 관리 부분에 있어서는 온실가스 단일 규제가 아닌 연비 규제와의 선택적 규제를 도입함으로써 규제를 받는 사람이 규제 방법을 선택하는 어이없는 상황을 만들어 놓았습니다.” (김상희 의원) 2009.12.29. 제285회 국회(임시회). 국회본회의 회의록.

53) 법사위 법안심사제2소위원장 박영선 의원은 2001.12.29. 국회 본회의에 출석하여 법안의 내용상 하자에도 불구하고 조건부 통과를 시킨 경위를 다음과 같이 설명한다. “제가 법사위 법안심사제2소위원장입니다. 그런데 이 법을 통과시킬 때 조건부 통과라는 단서가 붙었습니다. 왜 그러나 하면 이 법 자체가 외화내빈이기 때문에 그렇습니다.

이 법은 당초에 대통령께서 코펜하겐 회의에 참석하시기 때문에 그 코펜하겐 회의 참석 전에 이 법이 통과되었으면 좋겠다는 강력한 희망이 있었습니다. 그래서 저희 민주당은 이 법안에 대해서 기본적으로 반대를 하지만 대통령이 하시는 일이기 때문에 협조적인 차원에서 이 법안 심의를 그러한 시각에서 법사위에서 했습니다...(중략)...이 법안에서 가장 중요한 핵심은 바로 온실가스 감축인데 이산화탄소를 30% 감축하겠다는 선언만 있습니다. 이 법안에서 가장 중요한 것은 누가 어디서 이산화탄소를 감축할 것인가에 대한 주체자들의 합의를 필요로 하는 것입니다. 그런데 우리가 만든 이 법안에는 그 내용이 들어 있지 않습니다. 이 법안을 서둘러 만들었기 때문에 그렇습니다. 이러한 문제가 있기 때문에 이 법안에 대해서 법사위에서 국무총리실에 이 법안을 통과시켜 줄 테니까 대신 그 합의 주체에 관한 디테일, 그러니까 세부 준비 내용을 나중에 국회에 따로 보고해 달라고 주문을 했습니다. 그 당시에는 그렇게 하겠다고 대답했습니다. 조원동 국무조정실장이 직접 참석해서 만드시 그렇게 하겠다고 했습니다. 그러고서 법안이 통과되자 서둘러 국회를 떠났습니다. 그 이후로 소식도 없고 오늘 이 중요한 법이 통과되는데 아무 각료도 나와 있지 않습니다.” (2009.12.29. 제285회 국회(임시회). 국회본회의 회의록)

발전기본법」은 「지속가능발전법」으로 개정된다. 기본원칙(제3조), 국가지속가능발전기본전략의 수립·추진(제4조), 지방지속가능발전 기본전략의 수립·추진(제5조), 이행계획의 수립·추진(제6조), 지속가능발전 책임관의 지정(제8조) 등 법안의 핵심 조항이 삭제되었다. 지속가능발전 위원회는 대통령 소속에서 환경부 소속으로 격하되었으며 이에 따라 지속위의 기능과 인적 구성 또한 달라졌다.<sup>54)</sup>

### 3) 녹색위 및 지속위의 권한과 기능

#### (1) 대통령직속 녹색성장위원회

녹색성장위원회는 자문기관으로서, 「저탄소녹색성장기본법」 제15조에 따라 다음과 같은 사항을 심의하였다. ① 저탄소 녹색성장 정책의 기본방향에 관한 사항 ② 저탄소 녹색성장 국가전략<sup>55)</sup>의 수립·변경·시행에 관한 사항 ③ 기후변화대응 기본계획, 에너지기본계획 및 지속가능발전 기본계획에 관한 사항 ④ 저탄소 녹색성장 추진의 목표 관리, 점검, 실태 조사 및 평가에 관한 사항 ⑤ 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 저탄소 녹색성장과 관련된 정책 조정 및 지원에 관한 사항 ⑥ 저탄소 녹색성장과 관련된 법제도에 관한 사항 ⑦ 저탄소 녹색성장을 위한 재원의 배분 방향 및 효율적 사용에 관한 사항 ⑧ 저탄소 녹색성장과 관련된 국제협상·국제협력, 교육·홍보, 인력양성 및 기반구축 등에 관한 사항 ⑨ 저탄

54) 이와 관련해서는 다음 부분에서 자세히 다루도록 함.

55) 녹색성장 국가전략이란 국가의 저탄소 녹색성장을 위한 정책목표·추진전략·중점추진 과제를 포함하는 것으로서, '녹색경제 체제의 구현에 관한 사항', '녹색기술·녹색산업에 관한 사항', '기후변화대응 정책, 에너지 정책 및 지속가능발전 정책에 관한 사항', '녹색생활, 녹색국토, 저탄소 교통체계 등에 관한 사항', '기후변화 등 저탄소 녹색성장과 관련된 국제협상 및 국제협력에 관한 사항', '그 밖에 재원조달, 조세·금융, 인력양성, 교육·홍보 등 저탄소 녹색성장을 위하여 필요하다고 인정되는 사항'을 포함한다.

소 녹색성장과 관련된 기업 등의 고충조사, 처리, 시정권고 또는 의견표명 ⑩ 다른 법률에서 위원회의 심의를 거치도록 한 사항 ⑪ 그 밖에 저탄소 녹색성장과 관련하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항.

그러나 실제로는 심의기능에 그치지 않고 정책을 수립·시행하는 “행정관청으로서의 역할”(장욱, 2011: 214) 내지는 “태스크포스”(김성욱·이병량: 2010: 139) 역할을 하였다는 평가를 받는다. 녹색위는 이명박 정부 시기 설치된 20여개의 대통령직속위원회 가운데 유일한 법적 심의기구로, 실제 정부 부처와 같은 역할을 하였다는 보도가 이뤄지기도 했다. 상근직원이 70여명에 달하였고, 실제로 한 달에 한 두 번 모여 “에너지, 원자력, 기후변화 등 부처간 업무 영역이 애매하거나 겹치는 영역에서 정부부처를 대신하는 역할”을 해왔다는 것이다(주간조선, 2013.4.22.).

녹색성장위원회가 실질적으로 행정관청과 같은 기능을 수행할 수 있었던 것은 녹색성장위원회의 운영지원을 위해 설립된 녹색성장기획단이 있었기 때문에 가능하였다. 이 조직체계 상의 특징은 차후에 자세히 다루고자 한다.

## (2) 환경부소속 지속가능발전위원회

「저탄소녹색성장기본법」이 제정되고 타법 개정 형식으로 「지속가능발전기본법」이 「지속가능발전법」으로 개정되면서 지속가능발전위원회는 대통령직속위원회에서 환경부 산하 위원회로 위상이 격하된다. 이에 따른 기능의 변화를 살펴보고자 한다.

법적으로 명시된 위원회의 기능은 ① 국가지속가능발전기본전략의 수립·변경에 관한 사항 ② 국가지속가능발전이행계획의 수립·변경에 관한 사항 ③ 이행계획의 협의·조정에 관한 사항 ④ 법령 및 행정계획에 대한 검토

및 통보 등에 관한 사항 ⑤ 지속가능발전지표의 작성 및 지속가능성 평가에 관한 사항 ⑥ 지속가능성보고서의 작성 및 공표에 관한 사항 ⑦ 지속가능발전 지식·정보의 보급 등에 관한 사항 ⑧ 교육·홍보 등에 관한 사항 ⑨ 국내외 협력 등에 관한 사항 ⑩ 지속가능발전을 위하여 고려하여야 할 주요정책과 이와 관련된 사회적 갈등 해결에 관하여 환경부장관에 대한 자문이 필요한 사항이다.

그러나 이러한 기능들이 실제로 어떠한 양태로 이루어지고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 지속위가 환경부 산하 위원회로 격하된 뒤에는 첫째, 지속가능발전기본계획 수립 절차에 변화가 있었다. 기존에는 지속가능발전심의위원회와 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받도록 규정<sup>56)</sup>하고 있었으나, 「저탄소녹색성장기본법」 제50조에 따라 지속위의 심의를 거친 뒤 녹색성장위원회와 국무회의의 심의를 거치도록 변경되었다. 즉 녹색성장위원회 심의 절차가 추가되었다.<sup>57)</sup> 「지속가능발전기본법」 제22조에서 ‘국가위원회 및 지방위원회는 국가와 지방자치단체의’ 지속가능발전을 위하여 긴밀하게 상호 협력해야 한다고 규정하였으나, 개정 이후에는 ‘국가와 지방자치단체’가 상호 협력해야 한다고 규정하였다. 위원회가 상호 협력의 주체 위치를 상실한 것으로 볼 수 있다.

지속위가 환경부 소속으로 격하됨에 따라 부처와의 협상력이 낮아졌다는 평가가 이루어지고 있다. 권기태(2013)는 2차 기본계획 수립 사례를 들어 지속위가 “개발부처의 벽을 뛰어넘을 수 없었고 협상의 우위를 점할 수도 없었다”고 평가했다(권기태, 2013: 7). 참여정부 시기 지속가능발전 정책을 담당하였던 인터뷰 대상자 A는 지속위가 환경부 산하 위원회

56) 「지속가능발전기본법」 제4조 제4항 [시행 2008.2.4.] [법률 제8612호, 2007.8.3., 제정]

57) 2011년과 2016년에 각각 지속가능발전 기본계획이 수립되었다. 지속가능발전위원회 심의 과정에서는 두 차례 모두 수정 의결이 이루어졌으나, 녹색성장위원회의 경우 모두 원안 의결이 이루어졌다.



가 되면서 정책조정기능이 제대로 작동하기 어려워졌으며 자문위원회 기능을 하는 데 그치게 되었다고 지적한다.<sup>58)</sup>

#### 4. 박근혜 정부 : 녹색성장위원회의 국무총리실 이관

##### 1) 녹색위 위상 격하의 배경

박근혜 정부가 출범하고 2013년 3월 정부조직법이 개정되면서 녹색성장위원회는 대통령 소속에서 국무총리실로 소속이 변경되었다. 위원회 사무지원 조직인 녹색성장기획단도 폐지되었다. 청와대에서는 녹색 성장 담당 수석실이 폐지되었다. 지속가능발전위원회는 2016년 10월 현재까지 환경부 산하 자문위원회로 운영되고 있다. 그러나 관계자의 인터뷰, 국회의회의록<sup>59)</sup>, 언론 보도 내용 등을 종합하여 볼 때 두 위원회 모두 이름만 이어지고 있을 뿐 사실상 설립취지를 다 하고 있지 못하다는 평가가 가능하다.

지속가능발전 개념이 국제사회의 오랜 합의 하에 정립되었으며, 환경, 경제, 사회적 차원을 포괄하는 종합적인 개념인 데 반해, 녹색성장은 사회적 형평성에 대한 고려가 없는 개념으로 지속가능발전의 하위 개념이기 때문에 이 왜곡된 국내 제도간 위계를 바로 잡아야 한다는 주장이 시민사회와 국회를 중심으로 제기되었다. 특히 유엔이 지속가능발전목표 확정을

---

58) “환경부 장관 밑으로 가면 어디하고 뭘 조정해요? 부서끼리 조정해요? 그거는 조정 이 안 되는 거죠. (중략) 전략 및 이행계획을 수립하고 나면 그 전략 및 이행계획을 지표평가를 가지고 환류해서, 이것 자체가 굉장한 조정과정이 되어야 해요. 여기서 조정 안 되는 거는 대통령한테 올라가고 이렇게 해야 해요. 구조상 그 밑에 들어가는 순간 자문위원회예요. 정책조정 기능이 빠지고.” 2016.9.20. 노무현 정부 지속가능발전 정책 담당자 A의 인터뷰 내용.

59) “위원회도 하나(녹색위)는 총리실에 있고 지속가능위원회는 환경부에 있고 환경부에 있는 것은 지금 식물위원회로 다 알고 있습니다.” (2014.11.20. 제329회 국회 지속가능발전특별위원회 제9차 회의록 이완영 위원 발언 중)

준비하는 등 국제사회에서의 압력 등이 작용하면서, 2014년 국회에 지속가능발전특별위원회가 구성된다. 특위는 2014년 2월 6일 제4차 국회 본회의 의결로 구성되었으며 2014년 12월 31일까지 약 10개월간 활동하였다. 지속특위 위원장직을 맡은 한명숙 의원은 특위의 구성과 관련하여 “지속가능 발전의 토대를 구축하는 것이 시급한 과제”라고 지적하며, “의미 있는 법제도 개선과 다양한 정책 개발”을 위한 특위 활동을 당부하기도 했다.<sup>60)</sup> 특위 소속의 김기준 의원이 2014년 11월 ‘저탄소녹색성장기본법 일부개정 법률안’ 및 ‘지속가능발전법 폐지법률안’을 대표발의하였다. 「저탄소녹색성장기본법」을 「지속가능발전기본법」으로 통합하고, 현행 「지속가능발전법」은 폐지함으로써 지속위의 위상을 강화하는 내용을 주요 골자로 하는 개정안이다. 같은 달 역시 지속특위 소속의 김상희 의원이 ‘지속가능발전법 일부개정법률안’을 대표발의하였다. 지속위를 대통령 소속 위원회로 격상시키고 「지속가능발전법」의 위상을 기본법으로 변경하는 등 제도적 기반을 강화하는 내용을 골자로 하는 개정안이다. 김기준 의원의 개정안과는 달리 두 개의 법체계를 유지하는 안이라는 점이 대별된다. 국회 정무위원회에서 4차례 법안 심사소위원회를 거쳤으나 주무부처인 국무총리실의 반대로 결론에 이르지 못한다. 2015년 2월 23일

---

60) **위원장 한명숙** : 이러한 위기 속에서 21세기를 주도하기 위해서 재생에너지 확대 등 지속가능 발전을 위한 국가 전략을 지금 선진국에서들은 빠르게 추진하고 있는 그런 상태입니다. 또한 국제사회에서도 유엔을 중심으로 해서 지속가능 발전 목표를 확정하기 위해서 논의를 하고 우리나라에도 그 계획을 요청하고 있습니다. 우리나라도 빨리 국가 미래전략으로서 지속가능 발전의 토대를 구축하는 것이 시급한 과제라고 생각합니다. 그래서 국회에서 이번에 지속가능발전특별위원회를 구성했다고 생각합니다. 앞으로 우리가 함께 의논해서 결정해야 되겠지만 결의안이 통과될 때 보면 그 내용 중에는 기후변화의 완화, 지속가능 발전의 구현을 위한 국제사회의 공동 노력에 기여해야 되는 부분이 있습니다. 우리나라가 능동적으로 임할 수 있도록 지속가능 발전에 관한 사항을 논의하고자 하는 것이 이번 우리 위원회의 취지라고 말씀드리겠습니다. 그래서 이런 점을 감안하셔서 여야 위원들이 머리를 맞대고 의미 있는 법제도 개선과 다양한 정책 개발이 이루어질 수 있도록 특위 활동에 성실히 최선을 다해 주실 것을 저부터 약속을 드리고 함께 해 나가자는 당부의 말씀을 드립니다. (2014.2.20. 19대 322회 1차 지속가능발전특별위원회 제1차 회의록)

331회 1차 법안심사소위원회에서 두 법안에 대한 심사가 이루어졌다. 주무 부처인 국무총리실에서는 국무조정실국무1차장이 출석하여, 지속가능발전법을 기본법으로 상향 조정하고, 지속위를 환경부 장관 소속에서 총리 소속으로 격상하며, 녹색성장법에 있는 지속가능 관련 조항을 지속가능발전기본법으로 이관하고자 한다는 의견을 밝혔다. 또한 녹색성장위원회 역시 현재와 같이 총리소속으로 유지하면서 사무조직의 경우 현행 녹색성장지원단을 확대·개편하고자 한다는 뜻을 밝혔다.<sup>61)</sup> 이에 대해 개정안을 대표발의한 김기준 의원은 정부 의견대로 “두 개의 축으로 운영을 한다고 그러면 뭐가 주가 되고 뭐가 부가 되고 이게 없어질” 것이라는 의견을 제시한다. 김기식 위원 역시 지속가능발전특위에서 오랜 기간 의견을 수렴해서 여야 합의 의견을 제출한 경우는 최초라는 점을 강조하면서 여야합의 의견이 문제가 없다면 원칙적으로 상임위원회에서 수용하는 것이 타당하다는 입장을 밝힌다.

그러나 국무조정실 국무1차장은 지속가능발전 개념이 상위라는 점은 인정하지만, 녹색성장이 가지는 독자성, 정책 추진의 정체성을 위하여 “녹색성장 기본법 체계를 유지함으로써 정책추진의 동력을 확보해줄 필요가 있다”고 주장한다. 특히 녹색성장위원회의 경우 산업과 환경간의 조화를 추구하는 과정에서 이해관계의 대립이 심하기 때문에 총리실에 두는 것이 바람직하다는 뜻을 밝힌다.<sup>62)</sup>

논의를 정리해보면, 국회 지속특위의 논의를 바탕으로 작성한 개정안에서는 지속가능발전을 녹색성장의 상위의 개념으로 정립하고 이에 맞게 법

61) 2015.2.23. 제331회 국회(임시회) 정무위원회회의록(법안심사소위원회).

62) 국무조정실국무1차장 홍윤식 : 녹색성장위원회 같은 경우는 왜 총리실에 와 있느냐 하면, 아시다시피 환경과 기후변화, 환경 문제하고 산업 쪽 문제를 조화롭게 해야 되다 보니까 아시다시피 이해관계 단체의 대립이 상당히 심합니다. 그러다 보니까 그 조정을 하기 위해서는 산업적 측면과 환경보전적 측면을 함께 조화롭게 하기 위해서 총리 위원회로 격상시키는 것이 되겠습니다. 그 정책적 필요성에 대해서는 저희가 인정할 수밖에 없다고 생각합니다. (2015.2.23. 제331회 국회(임시회) 정무위원회 회의록(법안심사소위원회)).

체계를 정비하자는 안을 제시하였다. 즉 「지속가능발전법」을 「지속가능발전기본법」으로 격상하고, 「저탄소녹색성장기본법」은 「지속가능발전기본법」에 흡수시키거나 기본법이 아닌 일반법으로 그 위상을 낮추자는 주장을 하였다. 반면 국무총리실은 「지속가능발전법」을 기본법으로 격상하는 데에는 동의하였으나 「저탄소녹색성장기본법」 역시 기본법으로 유지하면서 두 개의 법체계를 유지하자는 의견을 고수하였다. 결국 수차례에 걸친 심사 속에서도 합의가 이루어지지 못하였다. 결과적으로 지속가능발전 추진체계를 통합하려는 입법 시도는 실패로 돌아갔다. 19대 국회에서 법안을 통과시키지 못한 것과 관련하여 2016년 11월에 열린 국회 세미나에 참석한 김용태 의원은 정쟁으로 인하여 두 조정기구가 통합되지 못하였음을 밝힌다. 이명박 정부 시기 중요한 국가아젠다였던 녹색성장을 버리고 노무현 정부 시기 중요하게 다루어진 지속가능발전을 다시 부상시킨다면 문제가 될 것이라는 정치적 이해로 인해 합의가 이루어지지 못했다는 것이다.<sup>63)</sup>

## 2) 국무조정실 소속 녹색성장위원회의 권한과 기능

박근혜 정부 출범 이후 2013년 3월 정부조직개편에 따라 녹색성장위원회가 국무총리실로 소속이 변경되면서 위원회 기능에도 변화가 생긴다. 법에 명시된 위원회의 기능에는 큰 변화가 없었으나, 4기 이후 녹색위 활동의 주요 성과를 정리하면 다음과 같다.

먼저 4기 위원회의 활동 결과<sup>64)</sup>로 제시된 것은 첫째, 1년 동안

63) “사실 정쟁 때문에 못했습니다. 지속가능발전은 노무현 정부 때 중요한 국가적 아젠다였고 녹색성장은 이명박 정부 때 중요한 국가 아젠다였기 때문에 다시 녹색성장을 버리고 지속가능발전위원회를 둔다면 문제가 생기지 않겠느냐, 이러한 정치적 목적들이 충돌하면서 입법하지 못했는데요. 20대 국회 때는 이 문제를 해결해야 할 것 같습니다.” (2016.11.8. 국회 ‘유엔 SDGs 이행과 국제개발협력, 그리고 입법과제’ 세미나 중 김용태 의원 발언)

(‘13.10.10-’14.10.9) 5차례의 본회의를 개최하여 14개의 안건을 심의한 것이다. 안건에는 ‘제2차 녹색성장 5개년 계획(‘14-’18)’, ‘국가 온실가스 감축목표(‘20년 BAU 대비 30%) 달성 로드맵’, ‘제2차 에너지기본계획(‘14-’35)’, 배출권거래제 시행을 위한 제도 및 계획(배출권거래소 지정 검토·배출권거래제 기본계획·국가배출권할당계획 등), 친환경에너지타운 시범사업, 건물에너지관리시스템(BEMS) 등이 포함되었다. 둘째, 의견 수렴 및 정책과제 발굴 기능이다. 민간위원 간담회(6회), 분과위원회(12회), 전문가 포럼, 현장 방문을 실시하였다. 2014년 12월에 출범한 제5기 녹색위의 경우 3차례의 본회의를 통해 12개의 안건을 심의하였다. 안건에는 ‘제2차 녹색성장 5개년 계획’에 따른 중앙부처 추진계획, 친환경 에너지타운 종합계획(안), Post 2020 신기후체계 온실가스 국가 기여 설정방안(INDC) 등이 포함되었다. 또한 민간위원 간담회(6회), 분과위원회(4회), 전문가 포럼, 현장 방문 등을 실시하여 의견 수렴 및 정책발굴 기능을 수행하였다.

4기와 비교해보면 5기 녹색위 본회의 개최 회수는 5회에서 3회로 줄어들었으며, 심의한 안건도 14개에서 12개로 줄어들었다. 무엇보다 분과위원회 회의 개최 회수가 12회에서 4회로 크게 줄어들었다. 단순히 회의 개최 실적으로 성과를 평가하는 것은 무리이나, 국무총리실소속위원회로 개편되면서 “분과위 중심의 운영체계를 구축”하여, “분과위의 충분한 논의를 거친 후 전체회의에 안건을 상정”할 것이라는 계획을 밝혔던 것(국무조정실, 2013: 3)을 감안하면 분과위의 운영실적은 저조한 수준이라고 볼 수 있다.

### 3) 환경부소속 지속가능발전위원회의 권한과 기능

---

64) 국무조정실. (2014). 제5기 녹색성장위원회 1차 회의안건 ① 녹색성장위원회 운영 계획(안). 2014.12.19. 1-8.

박근혜 정부 시기에도 지속가능발전위원회는 환경부소속 자문위원회의 위상을 유지하고 있다. 지속위는 2017년 1월 기준으로 총 72개의 중장기 행정계획을 검토하고 있다. 김대중 정부 시기 40개 중장기 국가기본계획 등을 검토하도록 하였던 데 비하면 검토 범위가 크게 넓어졌다고 할 수 있다. 그러나 환경부에서 지속가능발전업무를 담당하는 인력은 정책총괄과 사무관 1명과 주무관 1명으로 축소되었다. 더욱이 지속가능발전업무와 다른 업무를 겸임하고 있다. 이 업무를 담당할 바 있는 환경부 공무원 G는 이 인력으로 법에 명시된 지속위 기능을 제대로 수행하기에는 역부족이라고 밝힌다.<sup>65)</sup> 지속가능발전 기본계획을 수립하고, 2년마다 지속가능성 평가를 하고, 지속위에서 검토하도록 하고 있는 72개 중장기 행정계획을 심도 있게 검토하도록 하는 것은 현실적으로 어렵다는 것이다.

국정과제위원회로 기능하였던 노무현 정부 시기의 지속가능발전위원회나 이명박 정부 시기의 녹색성장위원회와 같이 지속가능발전정책의 최고 조정 기구로서 기능하는 기관은 없다고 판단된다. 2014년 2월 국회에 지속가능발전특별위원회가 구성되면서 지속가능발전과 관련된 국가기본계획이나 전략에 대하여 부처로부터 보고를 받는 일은 있었다. 특위는 산업자원부로부터 ‘제7차 전력수급계획’을 보고받고, 환경부로부터 2020년 이후 ‘신기후체제’ 대응 방안에 대한 업무 보고<sup>66)</sup>를 받았으며, 이에 대한 검토 의견을 부처에 전하기도 하였다. 일반적으로 특별위원회는 광범위한 내용

65) “신재생에너지가 됐건, 자원 부분이 됐건, 어쨌든 환경 개발 이런 것에 대해선 기본적으로 지속위에서 챙겨야 되는 부분인데, 거의 제대로 못 챙기고, 형식적으로 심의만 해주는 식이 됐고요...(중략)...우리 지속가능발전 기본계획 말고 다른 부처에서 세우는 거라든지, 우리 부처에서 하더라도 법 시행령 별표에 보면 72개인가 중장기 행정계획에 대해서 검토하도록 돼 있는데, 우리가 행정조직이 없어요. 사무관 하나, 주무관 하나가 지속가능발전업무를 전부 다 담당하는데, 다른 업무랑 또 겸임을 해요. 지속가능발전업무만 하는 것도 아니에요. 지속가능발전업무가 한 절반 정도 비중을 차지한다고 봐야 되나. 공무원 한 명이 일하는 거예요, 거의. 도와줄 수 있는 하부조직도 없어요.” (2016.12.14. G의 인터뷰 내용)

66) 2014.12.30. 제330회 국회(임시회) 지속가능발전특별위원회 제10차 회의

을 주제로 하기 때문에 여러 부처로부터 보고를 받을 수 있다는 장점이 있으나, 상임위원회와 달리 법안심사권이 없어 호지부지되는 경우가 많다. 그러나 지속가능발전특별위원회의 경우 2014년 여야 합의 하에 법안심사권을 부여받는 등 힘이 상당히 실린 상황이었다. 그러나 10개월이라는 짧은 임기는 실질적인 조정 기능을 수행하기에는 역부족이었다.

## 5. 시기별 정책조정제도의 비교

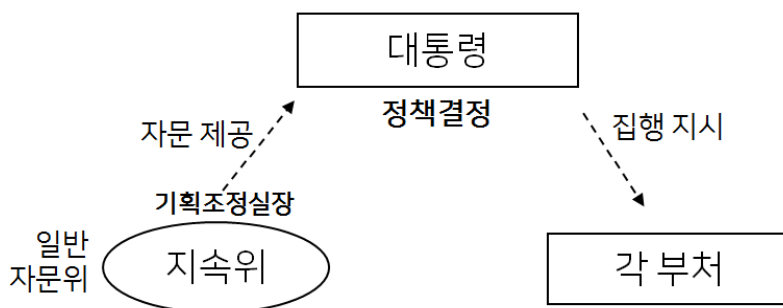
### 1) 각 정책조정제도의 위상 및 역할의 변화

#### (1) 김대중 정부 : 대통령직속 지속가능발전위원회 시기

김대중 정부 시기 대통령직속 지속가능발전위원회가 출범하였다. 당시 지속위는 일반자문위원회로서 지속가능발전 관련 자문을 대통령에게 제공

<그림 4-3> 김대중 정부 : 주요정책조정 행위자 및 조정 프로세스\*

(\* 점선은 약한 관계, 실선은 강한 관계를 나타냄)



하는 역할을 수행하였다. 지속위는 당연직 위원 13명과 위촉위원 20명 등 총 33명의 위원으로 구성되었으며, 당연직 위원 중 대통령비서실 복

지노동수석비서관이 간사역할을 맡아 위원회 사무조직인 기획조정실을 총괄하였다. 그러나 실질적으로 회의운영 및 실무 지원을 담당하는 것은 기획조정실장이었으며, 이는 환경부 공무원이 담당하였다.

김대중 정부 시기 제1기와 제2기 지속위가 출범하였는데, 모두 시민사회단체 출신의 위원장이 역임한 것이 특징적이다.<sup>67)</sup> 민간위원 구성을 보면 학계가 10명, 시민사회단체 출신이 6명, 산업계 2명, 언론계와 법조계가 각 1명씩 구성되었다. 위원회 구성의 대표성에 대해서는 다음 부분에서 더욱 자세히 다룰 예정이나, 이명박 정부나 박근혜 정부 시기에 비해 상대적으로 이해관계자들이 고루 참여하는 구성을 보여 각계각층의 의견을 수렴하는 창구로서 형식적 조건을 잘 갖추었다는 평가가 가능하다.

김대중 정부 시기에는 지속위가 자문을 제공하면 대통령의 결심을 받아 각 부처에 집행 지시를 내리는 구조였다. 그러나 지속가능발전이 대통령의 핵심적인 아젠다라고 할 수 없었기 때문에 대통령에게 지속위의 자문 내용이 효과적으로 전달되지 못하는 한계가 있었다. 지속위의 효과적 운영을 위하여 사무지원 조직인 기획조정실을 설치하였으며 조정실 업무를 대통령비서실 복지노동수석비서관이 총괄하였으나 해당 수석이 지속가능발전 업무만을 하는 것은 아니었기 때문에 역시 업무를 집중적으로 수행하는 데에는 한계가 있었다. 때문에 대표성 있게 구성된 지속위에서 의미 있는 자문을 대통령에게 올리더라도 이것이 대통령실로 잘 전달되지 못하였고, 이로 인해 대통령이 각 부처에 자문 내용을 반영하는 데에도 한계가 노정될 수밖에 없었다.

## (2) 노무현 정부 : 국정과제위원회 지속가능발전위원회 시기

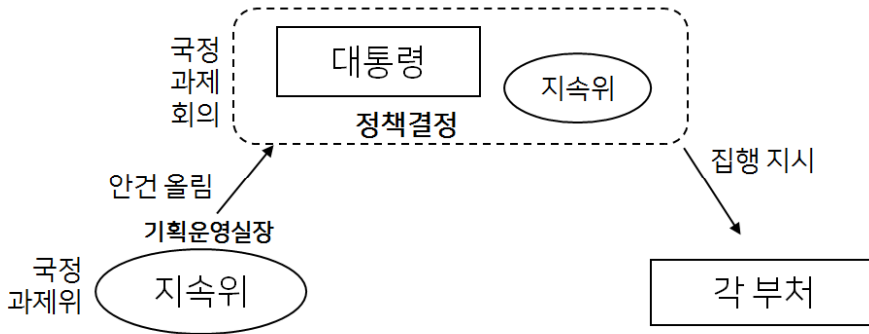
---

67) 2기 지속위의 경우 김대중 정부 말기에 구성되었는데 정권 교체 시기와 맞물려 제대로 활동을 하지 못하고 해산되었다.



<그림 4-4> 노무현 정부 : 주요정책조정 행위자 및 조정 프로세스\*

(\* 점선은 약한 관계, 실선은 강한 관계를 나타냄)



노무현 정부 시기에는 지속가능발전위원회가 12개의 국정과제위원회 중 하나로 포함되면서 지속위의 권한과 기능이 크게 강화된다. 변화한 위상과 역할에 대해 살펴보면 첫째, 지속위는 국정과제를 추진하는 핵심 조정 기구로서, 대통령이 주재하는 국정과제회의에 관련 안건을 올리고 정책결정의 장에 함께 할 수 있는 권한을 갖게 된다. 최종적인 의사결정은 대통령이 내리게 되지만, 그 자리에 민간위원들이 관련 안건에 대해 직접 정부위원이나 반대 의견을 가진 다른 민간위원들, 관계자들 등과 토론할 기회를 갖게 되는 것이다.<sup>68)</sup> 지속위는 국정과제회의를 총 7회 개최하였으며, 이 중 한 번을 제외하고는 모두 대통령이 주재하였다. 때문에 지속위의 자문내용이 국정과제회의를 통해 효과적으로 대통령에게 전달될 수 있었고, 뿐만 아니라 여기에 참여한 정부위원들이나 관계 공무원들에게도 보다 효과적으로 전달될 수 있었다. 격의 없는 토론을 통해 상호간에 효과적으로 정보가 교환될 수 있었다.

둘째, 지속위의 사무조직인 기획운영실을 대통령비서실 지속가능발전비서관이 전담하게 된다. 노무현 정부 초기에는 환경부 국장이 기획운영실

68) 이러한 정책결정시스템의 구체적인 양상과 이에 따른 조정상의 특징에 대해서는 다음 장에서 보다 자세히 다루고자 한다.

장을 맡았으나 타 국정과제위원회와의 형평성과 시민사회의 요구 등을 고려하여 지속가능발전비서관이 신설되어 기획운영실장을 겸직하기에 이른다. 이는 지속위의 자문이 효과적으로 대통령실에 전달되게 하는 데 긍정적으로 작용하였을 뿐만 아니라 지속가능발전정책에 관한 대통령의 결정이 관계 부처를 통해 어떻게 집행으로 이어지고 있는지를 보다 효과적으로 모니터링할 수 있는 기제로 작동된다.

셋째, 사회갈등을 조정하는 기능을 추가로 갖게 된다.<sup>69)</sup> 새만금, 한탄강댐 등 당시 대규모 국책사업을 둘러싼 갈등이 심각한 수준이었다. 노무현 대통령은 지속위를 통해 이러한 갈등 사안을 합리적으로 조정하는 시스템을 만들려 했다. 이와 관련하여 먼저 위원회 구성상의 변화를 꾀하였다. 노무현 정부 시기 들어 출범한 제3기 지속위는 정부위원을 제외하고 민간위원만으로 구성되었다. 기존 지속위의 민간위원과 같은 직능별 대표 29명과 16개 지자체에서 3명씩 선발된 지역대표 48명 등 총 77명으로 구성된다. 지역에서 신망이 두터운 인사들로 위원회를 구성함으로써 대규모 국책사업 등 지역의 이해관계가 얽힌 사안을 조정할 때 지속위가 일종의 배심원적인 역할을 하기를 기대하였던 것이다. 그러나 현실적으로 77명이라는 많은 인원이 의미 있는 토론을 통해 의사를 결정하는 것은 한계가 있었다.<sup>70)</sup> 또한 지속가능발전 관점에서 정책에 대한 자문을 제공하는 기능과 사회 갈등을 조정하는 기능이 각기 다른 전문성을 요하는 것

69) 이에 관하여 참여정부 정책총서에 게재된 김병준 당시 정책기획위원장의 인터뷰는 다음과 같다. “대통령은 지속위가 고유 업무인 지속가능 업무는 잘 처리할 것이라 여겼죠. 그래서 그 고유 기능 위에 갈등조정 기능까지 하게 하자는 생각을 했습니다. 갈등조정을 어떻게 하느냐. 한국에 상원 같은 조직을 하나 만드는 것이었습니다. 참 탁월한 생각인데요. 지속위 위원의 상당수를 16개 시·도에서 올라온 대표들로 임명하여 지속위의 대표성을 높이고 이 대표성이 높은 기구로 하여금 지역이기주의 사안을 논의하고 조정하게 하자는 것이었죠.”(김병준 당시 정책기획위원장 인터뷰) (박진우, 2012: 59-61).

70) “본 위원회가 80명이고 분과는 또 따로 있고. 이게 거의 굴러가지 않는 공룡이라고나 할까요. 그리고 또 말이 그렇지 지역에서 드러난 갈등이 여기 와서 무슨 수로 논의가 되겠습니까?” (김은경 당시 지속가능발전비서관 인터뷰) (박진우, 2012: 63).

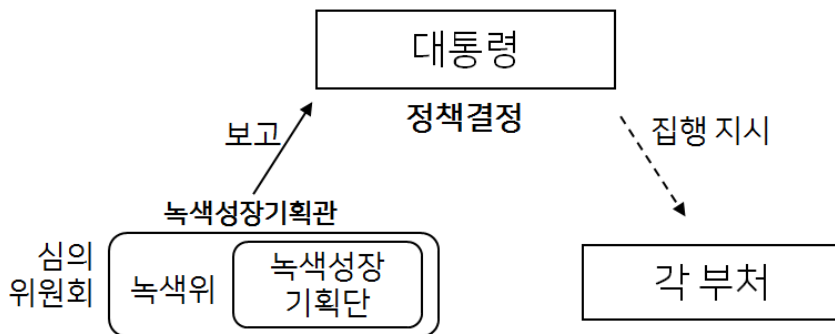
이였기 때문에 하나의 위원회 안에서 병행되기 어려웠다(박진우, 2012: 63-64). 결국 제4기부터는 다시 1,2기와 마찬가지로 직능별 대표로 본 위원회 민간위원을 구성하게 되고, 갈등조정 사안은 갈등조정특별위원회를 별도로 설치하여 운영하도록 하였다.

넷째, 「지속가능발전기본법」을 제정하면서 지속위의 법적 기반이 강화된다. 법에 지속가능발전전략 및 이행계획 수립, 지속가능발전 평가보고서 작성 등에 관한 내용이 명시됨으로써 제반 정책영역에 지속가능발전이 통합적으로 고려될 수 있는 기반을 마련하게 된다. 지속가능발전전략 및 이행계획에 대한 심의를 지속위가 담당하도록 함으로써 지속위의 부처간·민관간 조정을 위한 수단이 확보되는 결과를 낳는다.

### (3) 이명박 정부 : 대통령직속 녹색성장위원회 시기

<그림 4-5> 이명박 정부 : 주요정책조정 행위자 및 조정 프로세스\*

(\* 점선은 약한 관계, 실선은 강한 관계를 나타냄)



이명박 정부는 녹색성장을 향후 60년의 국가비전으로 설정하고, 이의 추진을 위하여 청와대 주도로 녹색성장위원회를 설립한다. 녹색성장은 환경과 경제의 선순환을 추구하는 성장 패러다임으로 이명박 정부 시기 동안 사실상 지속가능발전 패러다임을 대체하였다고 볼 수 있다. 지속가능

발전위원회도 초기에는 폐지될 예정이었으나 이미 법정 기구로서의 지위를 갖고 있었고, 시민사회와 국회의 반대가 심하였기 때문에 폐지되지 않고 환경부 산하 자문위원회로 격하되었다. 이로써 지속위는 사실상 지속가능발전정책을 조정하는 기구로서의 위치를 상실하였다고 볼 수 있다.

녹색성장은 대통령의 핵심적인 아젠다였기 때문에 이를 실현하기 위한 녹색성장위원회의 위상은 대단히 컸다. 녹색위가 설립된 후 처음으로 편성된 예산이 75억 정도였으며, 녹색위와 관련된 인적 자원도 풍부하였다. 녹색성장위원회는 정부·민간위원 50명, 녹색위 사무지원조직인 녹색성장기획단 60-70명, 녹색성장기획관실 약 10명 등 정부위원회로서는 쉽게 갖기 힘든 인력과 조직을 갖추게 되었다.

녹색위는 핵심적인 녹색성장정책을 입안하고 심의하는 역할을 수행하였다. 이는 녹색성장 보고대회 및 이행점검회의를 통해 이루어졌는데, 2009년부터 2013년 2월까지 총 25회에 걸쳐 개최되었다. 이 중 절반 정도인 12회는 대통령이 직접 주재하였다. 보고대회 및 이행점검회의에는 200명 정도가 참석하였기 때문에, 정책에 대하여 심층적인 토론을 하기 어려운 구조였다. 이미 조정이 된 안건들이 올라오는 경우가 대부분이었으며, 발언자와 토론자, 대강의 발언 내용까지 대개 정해져 있었다. 보고자료를 만드는 기관들은 녹색성장기획단과 각 안건에 관계된 중앙부처들이 대부분이었다. 실질적인 조정은 보고대회 이전에 이루어지는데, 이때 핵심적인 역할을 한 것은 녹색위의 사무지원조직인 녹색성장기획단이였다. 기획단은 청와대 녹색성장기획관<sup>71)</sup>과 가급 고위공무원이 공동 단장을 맡고 있었으며, 중앙부처에서 파견나온 공무원들과 관련 민관 기관에서 파견한 직원, 전문위원 등 총 60-70명 정도의 인원으로 구성되었다.

---

71) 최초에는 미래비전비서관이었음.

녹색위의 위원 구성을 살펴보면 학계, 특히 경제학계 인사들이 주를 이루었으며 환경이나 사회 부문의 학계 인사 참여는 저조했다. 시민사회단체 출신의 민간위원 참여도 전임 두 정부 시기의 지속위에 비해 저조한 수준이었다. 대신 민간의 다양한 의견을 수렴하고 정부의 의사를 민간에 잘 전달하기 위한 소통 창구로서 정부 주도로 산업·금융·과학기술·녹색생활·그린IT 등 5개 민간협의체를 구성하여 운영하였다.

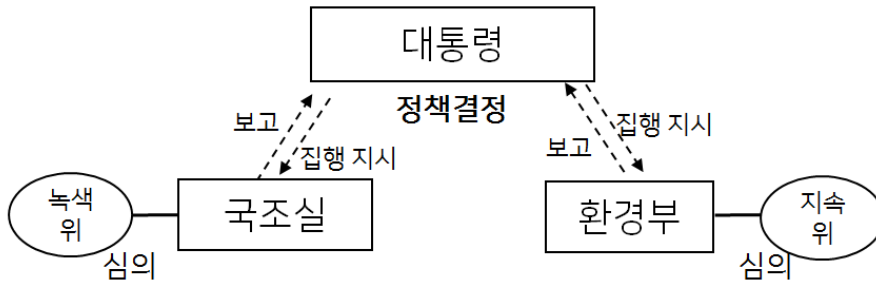
#### (4) 박근혜 정부 : 국무조정실소속 녹색성장위원회 시기

박근혜 정부 들어 녹색성장위원회는 국무조정실 산하위원회로 격하된다. 녹색성장위원회는 「저탄소녹색성장기본법」에 명시된 역할, 즉 녹색성장 전략 및 기본계획, 관련 정책분야의 기본계획을 심의하는 역할은 수행하고 있으나, 이전과 같이 녹색성장의 핵심적인 정책을 입안하고 이행 정도를 점검하는 역할은 적극적으로 수행하지 못하고 있다. 이명박 정부 시기 실질적으로 녹색성장 관련 업무를 총괄하였던 녹색성장기획단이 폐지되고 국조실 내에 녹색성장지원단이 설치된다. 지원단장은 국무조정실 경제조정실장이 겸임하고 있으며, 이 업무만을 담당하는 것이 아니기 때문에 사실상 녹색성장정책을 집중적으로 총괄하기 어려운 구조라고 할 수 있다. 지속가능발전위원회는 여전히 환경부 산하 자문위원회로 명맥을 유지하고 있었으나, 실질적인 조정기구로서의 역할을 하지 못하고 있다. 즉 정리해보면 박근혜 정부 시기의 지속가능발전정책의 주요 행위자와 조정 프로세스는 <그림>과 같다. 국조실은 녹색위를, 환경부는 지속위를 각각 산하 자문위원회로 두고 운영하고 있으나, 실질적으로 지속가능발전정책을 조정하는 컨트롤 타워는 부재한 상황이라고 할 수 있다. 무엇보다도 지속가능발전에 대한 대통령의 관심 수준이 낮기 때문에 각 부처도 두 위원회도

강력하게 정책을 추진할 동력을 얻지 못하고 있는 상황이다.

<그림 4-6> 박근혜 정부 : 주요정책조정 행위자 및 조정 프로세스\*

(\* 점선은 약한 관계, 실선은 강한 관계를 나타냄)



## 2) 시기별 조정 수단의 변천

김대중 정부 시기부터 현 박근혜 정부 시기까지 지속가능발전정책의 조정 양상이 어떻게 변화하고 있는지, 조정 수단을 중심으로 비교해보고자 한다. 특히 Bouckaert et al. (2010: 52-54)이 제시한 조정 수단의 클러스터 유형<sup>72)</sup>에 따라 구조적 수단과 관리적 수단을 각각 계층제, 시장, 네트워크 유형으로 구분하여 설명하고자 한다.

먼저 김대중 정부 시기에는 대통령직속 자문위원회인 지속가능발전위원회를 중심으로 지속가능발전정책을 조정하고자 하였다. 구조적 조정수단으로서 지속위는 네트워크 유형에 속한다. 지속위의 위원 구성을 살펴보면 오랜 기간 활동해온 대표성 있는 시민사회단체들이 민간위원으로 참여하고 있으며, 국책연구원장을 비롯한 학계 인사들, 산업계, 법조계, 언론

72) Bouckaert et al. (2010)는 조정수단을 크게 구조적 수단과 관리수단으로 구분하고 각 수단들의 기저 메커니즘을 다음과 같이 정리하였다. 먼저 구조적 수단 중 계층제 유형으로는 개각·조직통합·컨트롤라인 설립 및 개편·공동 조직·체인 관리 구조를 제시하였으며, 네트워크 유형의 조정 수단으로는 자문기구 및 심의기구·집합적 결정기구·

계 등 각계각층의 인사가 고루 참여하고 있다. 특히 지속위 분과위원회를 통해 민간위원 간의 정보교환과 토론은 대단히 활발하게 이루어진 것으로 판단된다. 관리적 수단의 경우에도 주로 기본계획을 검토하는 등 네트워크 유형의 조정수단들이 활용되었다. 정리해보면 김대중 정부 시기의 지속가능발전정책 조정 수단들은 주로 네트워크 유형의 수단들이었다고 할 수 있다. 계층제적 조정 수단들의 경우 적극적으로 활용되지 못했던 것으로 보인다. 일례로 지속위의 간사 역할을 청와대 복지노동수석비서관이 맡았으나, 이 일만을 수행하는 것이 아니었기 때문에 상대적으로 지속가능발전정책의 우선순위가 밀리게 되는 현상이 나타난다. 동강댐 백지화 사안과 같이 대통령을 통한 정책조정이 이루어진 사례가 전혀 없는 것은 아니나 주로 활용되었다고 보기는 어렵다.

노무현 정부의 경우, 계층제 유형의 조정 수단과 네트워크 유형의 조정 수단이 혼합적으로 나타난다. 국정과제회의나 기본계획 수립(전략적 관리)와 같이 두 성격을 모두 갖춘 조정수단들이 특히 중요한 역할을 하였다는 점이 특징적이다. 수단별로 살펴보면 먼저 구조적 조정 수단으로는 자문기구인 지속가능발전위원회와 집합적 결정기구인 국정과제회의, 지속가능발전비서관 및 기획운영실이 중요하게 활용되었다. 지속위의 경우 다양한 민관 행위자가 참여하는 네트워크 유형의 조정수단이었다고 할 수 있다. 지속위와 관련 민관행위자들이 참여하는 국정과제회의의 경우 참여하는 행위자가 다양하다는 측면에서는 네트워크 유형의 특성을 지니나, 동시에 대통령이 참여하여 다양한 자문을 들은 후 대통령이 최종적 의사결정을 한다는 것과 이러한 결정이 관련 부처에 수직적으로 대통령 지시사항으로 내려간다는 측면에서 계층제적 성격도 지니는 것으로 판단된다. 대통령실의 지속가능발전비서관이 지속위의 사무조직인 기획운영실을 총괄하는 구조 역시 대통령의 권위에 기반을 둔 계층제적 조정 수단이라고

평가할 수 있다. 관리적 수단을 살펴보면 이 때 처음으로 전략적 관리를 통한 조정 수단으로서 지속가능발전전략 및 기본계획이 수립되었다는 특징을 보인다. 노무현 정부 시기의 경우 전략 및 기본계획 수립과정을 보면 먼저 지속위가 부처로부터 초안을 제출받은 뒤 관련 전문위 또는 분과 위원회의 검토를 거쳐 부처와의 조정을 거치고, 마련된 조정안을 더 넓은 범위의 이해관계자(시민단체, 학계 등)와의 소통을 통해 다듬어가는 절차를 밟는다는 점에서 네트워크 유형의 조정 수단이라고 평가할 수 있다. 그러나 동시에 이러한 지속위의 역할을 총괄한 것이 대통령실의 지속가능발전비서관이라는 점에서 계층제 유형의 조정 수단이라는 특징도 갖는다고 볼 수 있다. 전임 정부 시기와 마찬가지로 절차적 수단으로서 지속가능발전과 관련되는 타 국가기본계획의 검토가 적극 활용되었다.

이명박 정부의 경우 신설된 녹색성장위원회를 중심으로 지속가능발전정책의 조정이 이루어졌다. 구조적 수단과 관리적 수단 모두에서 계층제 유형의 조정 수단이 적극 활용되었다는 특징을 보인다. 구조적 수단부터 살펴보면, 자문기구인 녹색성장위원회의 경우 네트워크 특성이 전혀 없는 것은 아니나 계층제적 성격이 강한 조정수단이라고 볼 수 있다. 위원을 구성하는 데 있어 시민사회의 참여가 상대적으로 저조하고 민간과의 소통은 정부 주도로 설립된 민간협의체를 통해 달성하고자 하였다는 점, 대통령이 주재하는 보고대회 및 이행점검회의를 통해 녹색성장정책을 입안하고 점검하였다는 점, 녹색성장위원회보다는 위원회의 사무조직으로서 주로 중앙부처 공무원들이 핵심적인 역할을 하는 녹색성장기획단이 핵심적인 역할을 하였다는 점 등에서 그러한 판단이 가능하다. 녹색성장기획단의 공동 단장을 맡은 청와대 녹색성장기획관의 역할이 대단히 강력하였다는 점 역시 계층제적 조정 수단으로서의 특징을 보이는 부분이다. 관리적 수단의 경우에도 계층제 유형이 강하게 나타난다. 녹색재정투자와 같은



전통적인 투입 중심 재정관리체계, 정부 주도의 녹색전략 및 5개년 기본 계획 수립(하향식 전략적 관리), 중앙부처 중심으로 마련한 녹색성장정책의 계획과 방향을 대통령에게 보고하고 이의 이행사항을 점검하는 식의 회의 운영이 대표적이다.

박근혜 정부 시기의 경우 환경부와 국무조정실이 각각 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회를 통해 자기 부처 관할 내에서 부분적인 조정을 하는 것으로 판단된다. 위원 구성 시 시민사회의 참여가 저조하고, 사실상 주관 부처가 지속가능발전기본계획 수립, 녹색성장 기본계획 수립, 지속가능성 평가보고서 작성 등 각각 법에 명시된 기능만을 제한적으로 수행하고 있다는 점에서 구조적·관리적 수단 모두 계층제적 성격을 띠다고 볼 수 있다. 위의 내용을 정리하면 표 <4-6>과 같다.

<표 4-6> 시기별 조정수단의 변화

| 정부     | 주요 조정기구                 | 구조적 수단  | 관리적 수단   |
|--------|-------------------------|---|--|
| 김대중 정부 | 지속가능발전 위원회              | <ul style="list-style-type: none"> <li>자문기구(지속위)(N)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>절차적 수단(기본계획 검토 등) (N)</li> </ul>  |
| 노무현 정부 | 지속가능발전 위원회<br>(국정과제위원회) | <ul style="list-style-type: none"> <li>자문기구(지속위)(N)</li> <li>국정과제회의(N+H)</li> <li>지속가능발전비서관 및 기획운영실(H)</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>전략적 관리(상향식)(N+H)</li> <li>절차적 수단(기본계획 검토 등) (N)</li> </ul>                            |
| 이명박 정부 | 녹색성장 위원회                | <ul style="list-style-type: none"> <li>자문기구(녹색위)(H+N)</li> <li>청와대 녹색성장기획관(H)</li> <li>녹색성장기획단(H)</li> <li>정부 주도형 민간협의체(H+N)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>녹색성장 보고대회 및 이행점검회의(H)</li> <li>전통적 투입 중심 재정관리체계(H)</li> <li>전략적 관리(하향식)(H)</li> </ul> |
| 박근혜 정부 | 환경부<br>국무조정실            | <ul style="list-style-type: none"> <li>자문기구(지속위, 녹색위)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>전략적 관리(하향식)(H)</li> </ul>   |

\*H: 계층제 유형의 조정수단, N: 네트워크 유형의 조정수단, M: 시장 유형의 조정수단

## 제5장 분석결과 및 논의

본 장에서는 다부처 관련 정책조정에 있어 중요하게 인식되는 세 가지의 요인에 집중하여, 이러한 요인 변화에 따라 실제 조정양상이 어떻게 달라지는지 자세히 분석해보고자 한다. 첫 번째 요인은 대통령의 관심과 지원으로, 대통령이 지속가능발전에 관하여 얼마나 관심을 갖고 있었으며 정책조정을 위한 회의에 얼마나 자주 참여하였는지, 회의에서는 주로 어떠한 방식의 참여를 통해 정책을 조정하고자 하였는지 살펴보고자 하였다. 두 번째 요인은 이해관계자의 참여이다. 지속가능발전정책의 조정을 위해 설립한 위원회에 이해관계자가 얼마나 폭넓게 참여하고 있는지 살펴보고, 마지막으로 위원회 관리 방식에 따라 정책조정의 양상이 어떻게 달라지는지에 관하여 분석하고자 하였다.

### 1. 대통령과 지속가능발전정책 조정

#### 1) 김대중 대통령의 지속가능발전정책에 대한 관심과 참여

##### (1) 대선 공약에 나타난 지속가능발전정책에 대한 관심

지속가능발전이 대통령의 후보 시기부터 주요한 아젠다로 인식되었는지를 파악하기 위하여 공약을 살펴보았다. ‘지속가능발전’이라는 용어가 직접적으로 등장하는지, 관련 공약이 몇 번째로 등장하는지, 세부 공약의 수는 얼마나 배정이 되어 있는지를 살펴봄으로써 지속가능발전에 관한 대통령의 관심 수준을 살펴보고자 한다. 물론 공약이 제시된 순서와 공약수의 단순 비교만으로 대통령의 관심 수준을 단정하기는 어려우나, 제 분

야와의 상대적 중요성에 대한 판단이 가능하고, 이와 같은 동일한 기준을 중심으로 역대 대통령 간에도 비교가 가능하다는 점에서 이러한 접근을 취하였다.

김대중 당시 후보의 대통령 선거 공약에서 ‘지속가능발전’이라는 용어가 직접적으로 등장하지는 않는다. 환경 분야의 첫 번째 대공약<sup>73)</sup>의 첫 번째 세부 공약에 ‘정부구조와 경제구조를 환경친화적으로 조정하고, 건설 행정과 환경보전이 조화를 이루도록 하겠다’는 내용이 포함되어 있어, 지속가능발전 내용의 일부를 환경 쪽의 의제로 파악하였음을 확인할 수 있다. 전체 17개 분야 중 환경이 아홉 번째로, 중간 순서에 제시되어 있으며 10대 대공약과 53개 세부공약으로 구성되어 있다.<sup>74)</sup> 경제 분야의 경우 가장 많은 대공약 및 세부공약 수를 보이는데, 총 13개 대공약과 109개의 세부공약으로 구성되어 있으며 문화 분야의 경우 13개 대공약과 108개의 세부공약으로 구성되어 있다. 17개 분야마다 평균적으로 10개 대공약과 60개 세부공약이 배정된 것을 감안하면 특히 경제와 문화 쪽에 많은 공약들이 배정되어 있음을 확인할 수 있다. 반면 지속가능발전과 관련이 깊은 환경 분야의 경우 대공약 수는 평균에 달하나, 세부공약 수는 53개로 평균값에 다소 미달하는 것으로 나타났다. 환경 분야가 제시된 순서와, 대공약 및 세부공약 수의 배정 정도를 보면 김대중 대선 후

---

73) 환경분야 대공약 1. (환경산업) 환경산업을 미래전략 수출산업으로 육성

74) 김대중 후보 시기 대통령선거 공약은 총 17개 분야, 170개 대공약, 1,015개 세부공약으로 구성되어 있다. 17개 분야는 ① 경제분야(13개 대공약/109개 세부공약), ② 정치·행정 분야(10개 대공약/49개 세부공약), ③ 과학기술 분야(10개 대공약/58개 세부공약), ④ 중소기업 분야(10개 대공약/65개 세부공약), ⑤ 농업 분야(10개 대공약/68개 세부공약), ⑥ 국토 분야(10개 대공약/46개 세부공약), ⑦ 교통 분야(10개 대공약/55개 세부공약), ⑧ 노동 분야(7개 대공약/47개 세부공약), ⑨ 환경 분야(10개 대공약/53개 세부공약), ⑩ 교육 분야(10개 대공약/74개 세부공약), ⑪ 문화 분야(13개 대공약/108개 세부공약), ⑫ 사회복지 분야(10개 대공약/45개 세부공약), ⑬ 여성 분야(10개 대공약/62개 세부공약), ⑭ 청소년 분야(7개 대공약/47개 세부공약), ⑮ 국방안보 분야(10개 대공약/52개 세부공약), ⑯ 통일 분야(10개 대공약/35개 세부공약), ⑰ 외교 분야(10개 대공약/42개 세부공약)이다.

보의 공약 중 환경 분야는 중간 정도의 우선순위를 가졌다고 볼 수 있다. 그러나 환경 분야에서는 환경 친화적으로 정부구조 및 경제구조를 조정하는 것과 건설행정·환경보전 간의 조화가 첫 번째 대공약의 세부 공약으로 가장 먼저 제시되고 있다. 적어도 환경 분야 내에서는 지속가능발전의 일부 내용<sup>75)</sup>이 최우선적 과제로 인식되고 있었다는 것이다.

## (2) 김대중 정부의 국정과제

김대중 정부의 국정과제는 경제·정부·사회·미래의 4대 부문 10대 전략으로 구성되는데, 방향을 제시하는 대과제는 100개, 중과제는 300여개, 세부 실천사항을 담은 실천과제는 900여개를 선정하였다(기획예산위원회 외, 1998: 4-5). 이를 개괄하면 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 김대중 정부 국정과제

| 부문 | 전략                        | 100대 과제      |
|----|---------------------------|--------------|
| 경제 | 1. 구조조정을 신속히 한다           | 1-8 (8개)     |
|    | 2. 재도약의 기반을 구축한다          | 9-20 (12개)   |
|    | 3. 산업의 활력을 되찾는다           | 21-32 (12개)  |
| 정부 | 4. 고객중심 기업형 행정으로 바꾸어 나간다  | 33-40 (8개)   |
|    | 5. 정부는 국민을 지켜준다           | 41-53 (13개)  |
| 사회 | 6. 더불어 사는 사회를 만든다         | 54-61 (8개)   |
|    | 7. 건강하고 안전한 생활을 보장한다      | 62-69 (8개)   |
|    | 8. 쾌적한 환경에 여유 있는 문화를 창조한다 | 70-80 (11개)  |
| 미래 | 9. 21세기형 인프라를 구축한다        | 81-93 (13개)) |
|    | 10. 통일기반을 조성한다            | 94-100 (7개)  |

자료 : 기획예산위원회 외. (1998).

75) 지속가능발전을 구성하는 세 가지 차원인 환경, 경제, 사회에서 사회 부문이 포함되지 않았기 때문에 지속가능발전의 일부 내용이라고 표현하였음.

전략에 지속가능발전이 직접적으로 등장하지는 않으며, 지속가능발전이 대과제의 구체적인 내용으로 등장하는 것은 ‘전략 8 쾌적한 환경에 여유 있는 문화를 창조한다’이다. 해당 전략 하에 총 11개의 대과제가 선정되었는데, 이 중 대과제 76이 ‘개발할 때는 보전도 생각해야’이다. 여기에서 “유엔 및 전 세계가 추진하고 있는 ‘지속가능한 개발’ 개념이 우리의 환경 정책에 반영될 수 있는 방안”을 강구해야 한다는 내용이 제시된다(기획예산위원회 외, 1998: 104).

### (3) 대통령의 ‘새천년 국가환경비전’ 선언 (2000.6.5.)

특정 정책에 대한 대통령의 관심은 연설문이나 회의 발언을 통해 표출되기도 한다. 2000년 6월 5일 환경의 날을 맞아 김대중 대통령이 ‘새천년 국가환경비전’을 선언한다. 1999년 7월부터 연구단(한국환경정책·평가연구원 및 각계 전문가 50여명이 참여)이 구성되어 비전 수립에 착수하였다. 이러한 과정을 거쳐 2000년 4월 마련된 비전을 공청회, 토론회, 국제세미나, 각계 전문가 의견 수렴, 관계부처 협의 등 총 10여 차례에 달하는 의견 수렴 과정을 거쳐 확정하였다(환경부, 2001: ii). 대통령의 연설문 중 국가환경비전을 설명한 부분은 다음과 같다.

“국민의 정부의 국가환경비전은 국가와 사회의 모든 분야에서 친환경적인 여건을 확고히 정착시켜 ‘인간과 자연이 더불어 사는 생명공동체’를 만들어가는 것입니다. 생명이 살아 숨쉬는 자연을 가꾸고, 모든 국민이 쾌적한 환경의 혜택을 두루 누리는 사회를 건설하자는 것입니다” (환경의 날 대통령 연설문. 2000.6.5.).

이러한 목표를 달성하기 위한 정책으로 대통령은 ‘사후처리 위주의 환경 정책을 사전예방 중심으로 전환’하는 것, ‘시장경제와 민주주의에 입각한

환경정책을 발전'시키는 것, '환경정책과 경제정책의 통합적인 운영체계를 확립'하는 것, 정부가 '지구환경문제 해결에 주도적으로 참여하여 환경선진국의 위상을 확보'하는 것을 제시한다. 또한 환경정책의 성공 요건으로 정부·기업·국민의 참여와 협력을 제시하면서, “기업 및 시민사회단체들과 함께 협의하기 위해 대통령 자문기구로 지속가능발전위원회를 설치”하겠다고 선언한다(환경부, 2000: iv-viii). 또한 국가환경비전 추진계획은 '국민의 정부 제2기 국정운영과제'로 추진하게 된다(환경부, 2001: ii).

#### (4) 지속가능발전위원회 설립

2000년 9월 20일 지속가능발전위원회 제1기가 출범한다. 위원 위촉장 수여식 및 오찬 연설에서 대통령은 지속위가 환경정책과 경제정책이 상호 협력·보완관계로 발전할 수 있도록 제도 정비에 힘써달라고 당부한다. 구체적으로는 '기업환경 회계제도와 환경에 관한 금융기관 평가제도 등의 정비', '환경오염비용은 원인자가 부담하고 환경보존 비용은 수익자가 부담하는 제도정착', 에너지·물·토지자원의 수요관리 및 '국민건강과 생태계 안전에 부합하는 과학기술의 발전', 넷째, 기후변화협약 등 국제환경협약에 대한 대응 및 동북아 환경문제 해결을 제시하였다(대통령기록관 홈페이지)<sup>76)</sup>.

지속가능발전위원회의 예산은 <표 5-2>와 같다. 2001년에는 6억 9,657만 원이었으나, 2002년에는 5억 6,200만 원으로 감소하였으며, 2003년에는 다시 4억 6,700만 원으로 감소하였다.

---

76) 대통령기록관 홈페이지 대통령기록연구실 연설기록. “지속가능발전위원회 위원 위촉장 수여식 및 오찬 연설(보존과 개발의 조화로 환경선진국 건설)”. 김대중대통령연설문집 제3권(대통령비서실) ([http://pa.go.kr/research/contents/speech/index04\\_result.jsp](http://pa.go.kr/research/contents/speech/index04_result.jsp), 검색일: 2016년 12월 8일)

<표 5-2> 김대중 정부 : 지속가능발전위원회 예산 변화

(단위: 천원, %)

|       | 예산총액    | 전년 대비 증감액 | 증감율   |
|-------|---------|-----------|-------|
| 2001년 | 696,578 | 696,578   | -     |
| 2002년 | 562,000 | ▲134,578  | ▲19.3 |
| 2003년 | 467,000 | ▲95,000   | ▲16.9 |

자료 : 각 연도 환경부 소관 예산 각목명세서 (환경부 홈페이지. 검색일 : 2016년 12월 15일)

(5) 대통령의 정책조정 참여방식 : 대통령 보고

대통령위원회였음에도 불구하고 지속가능발전위원회는 자문 제공 및 직접 보고를 할 기회를 충분하게 갖지 못하였다. 김대중 정부 시기 지속가능발전위원회가 대통령에게 자문을 제공한 횟수는 2000년 9월부터 2002년 9월까지 총 3회로, 구체적인 일시 및 자문 내용은 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 김대중 정부 시기 지속위의 대통령 건의 내용

| 회의 일시    | 정책자문내용   |
|----------|--|
| 2001년 3월 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국토이용체계 개선방안</li> <li>• 수자원 장기종합계획 개선방안</li> <li>• 비무장지대(DMZ) 보전방안 - 경의선 복원 공사를 중심으로</li> <li>• 지속가능한 에너지 절약과 이용효율 향상 방안</li> <li>• 지속가능발전을 위한 친환경적 조세제도 개선방안</li> <li>• 새만금 사업 관련 검토의견</li> </ul> |
| 2002년 6월 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방 지속가능발전위원회 구성 및 지방의제 21 추진 제도화 방안</li> </ul>  |
| 2002년 9월 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• DMZ 일원의 지속가능한 관리방안</li> <li>• 지속가능발전에 있어서 에너지 기술의 역할과 가격구조 개편방안</li> <li>• 환경산업지원제도 개선방안</li> </ul>   |

자료 : 지속가능발전위원회 (2004a), pp. 2-3.

## 2) 노무현 대통령의 지속가능발전정책에 대한 관심과 참여

### (1) 대선 공약에 나타난 지속가능발전정책에 대한 관심

노무현 당시 대선 후보 공약은 4대 비전·20대 핵심과제로 구성되어 있다.<sup>77)</sup> 지속가능발전이라는 용어가 비전과 핵심과제에 직접적으로 등장하지는 않는다. 4대 비전 중 ‘따뜻한 대한민국’의 핵심과제로 ‘수준 높은 삶의 질(13)’이 포함되어 있으며, 여기에 대기·수질 향상(13-5), 친환경적 국토관리 및 도시 녹지화(13-6), 친환경적 폐기물 정책(13-7) 등 지속가능발전 관련 내용이 제시되는 데 그친다. 공약의 순서를 기준으로 보면 노무현 당시 대선 후보는 정치·사회개혁, 지방분권, 동북아중심국으로의 도약 등을 주요 공약으로 제시한 것으로 보인다. 한편 상술한 삶의 질과 관련한 핵심과제는 20개 중 13번째로 제시된 바, 지속가능발전 관련 공약이 최우선적인 위치를 점하는 것은 아니었음을 확인할 수 있다.

### (2) 노무현 정부 국정과제

대통령직인수위원회를 거쳐 12개의 인수위 국정과제가 마련된다.<sup>78)</sup> 이

---

77) 4대 비전은 ‘바로 선 대한민국·잘 사는 대한민국·따뜻한 대한민국·당당한 대한민국’이며, 20대 핵심과제는 다음과 같다. ① 통합과 원칙의 바른 정치 ② 특권과 차별의 시정 ③ 부정부패의 척결 ④ ‘좋은 정부’의 구현 ⑤ 자율과 분권의 지방화 시대 ⑥ 동북아 중심국으로의 도약 ⑦ 7% 신성장 달성 ⑧ 기업하기 좋은 나라 ⑨ 재벌개혁 등 공정한 경쟁질서 확립 ⑩ 신산업 정책으로 산업강국 실현 ⑪ 정보화와 과학기술 대국 실현 ⑫ 빈부격차 해소와 70% 중산층 시대 ⑬ 수준 높은 삶의 질 ⑭ 자율과 다양성의 교육 ⑮ 행복한 가정·양성 평등한 사회 ⑯ 노인이 존경받는 사회 ⑰ 경쟁력 있는 농업·잘 사는 농어촌 ⑱ 평화와 번영의 신한반도시대 ⑲ 당당하고 자주적인 외교 ⑳ 강한 군대·튼튼한 안보 (자료: 대통령기록관 홈페이지, [http://knowhow.pa.go.kr/roh/vision\\_1/policy/view.asp?bid=3&pid=167&cp=2&num=1](http://knowhow.pa.go.kr/roh/vision_1/policy/view.asp?bid=3&pid=167&cp=2&num=1). 검색일: 2016년 12월 13일)

78) 인수위 국정과제는 다음과 같다. ① 한반도 평화체제 구축 ② 부패없는 사회·봉사하는 행정 ③ 참여와 통합의 정치개혁 ④ 지방분권과 국가균형발전 ⑤ 자유롭고 공정



때 아홉 번째 국정과제로 ‘참여복지와 삶의 질 향상’이 수립되고, 여기에 속하는 7개의 분야<sup>79)</sup> 중 ‘지속가능한 발전과 쾌적한 환경조성’이 선정된다. 대선 공약에는 명시되지 않았던 지속가능한 발전이 인수위를 거치면서 처음으로 포함된 것이다. ‘지속가능한 발전과 쾌적한 환경조성’의 세부과제명은 <표 5-4>와 같다. 지속가능발전이 직접적으로 명시되기는 하였으나 이를 환경 분야에 국한된 과제로 인식하였다는 것을 확인할 수 있다.

<표 5-4> 인수위 국정과제 : ‘지속가능한 발전과 쾌적한 환경조성 분야’

| 분야                    | 세부과제명                   |
|-----------------------|-------------------------|
| 지속가능한 발전과<br>쾌적한 환경조성 | 국가정책의 환경친화성 구현          |
|                       | 수도권 대기질 개선              |
|                       | 환경친화적인 에너지세제 개편(환경세 도입) |
|                       | 물 부족문제의 친환경적 해결         |

자료 : 정책기획위원회. (2008a). p.109

### (3) 대통령의 ‘국가지속가능발전 비전’ 선언

노무현 대통령은 2005년 제10회 환경의 날을 맞아 국가지속가능발전 비전을 선언한다. 이는 고철환 위원장(3기 지속위)이 강력하게 요청한 것이었다.<sup>80)</sup> 당시 시민사회단체들이 참여정부 역시 개발중심 정책기조를

한 시장질서 확립 ⑥ 동북아 경제 중심국가 건설 ⑦ 과학기술 중심사회 구축 ⑧ 미래를 열어가는 농어촌 ⑨ 참여복지와 삶의 질 향상 ⑩ 국민통합과 양성평등의 구현 ⑪ 교육개혁과 지식문화 강국 실현 ⑫ 새로운 노사협력체제 구축 (정책기획위원회, 2008a: 103-112).

79) 참여복지와 삶의 질 향상에 속하는 7개 분야는 다음과 같다. ① 전 국민을 위한 참여복지의 실현 ② 전 국민 평생 건강보장 체계의 실현 ③ 보육문제 해결과 여성의 사회참여 확대 ④ 지속가능한 발전과 쾌적한 환경조성 ⑤ 문화가치 확산으로 “질 높은 삶” 구현 ⑥ 주택가격 안정과 주거의 질 개선 ⑦ 도시 교통난 해소 및 교통약자 보호 (정책기획위원회, 2008a: 109).

80) 이와 관련하여 참여정부 정책총서에 게재된 고철환 위원장의 인터뷰 내용을 직접 인

벗어나지 못한다고 인식하는 데에 대한 대응의 일환이었다. 노무현 대통령은 참여정부가 “지속가능발전과 쾌적한 환경조성을 핵심 국정과제로 삼고 많은 노력을 기울여왔”다는 점을 강조하면서 “경제와 사회, 환경이 균형있게 발전하는 선진국가’로서, 경제성장과 환경보전, 사회통합을 삼각축으로 해서 건강한 성장을 지속하는 것”을 목표로 제시한다. 구체적인 목표로 크게 다섯 가지를 제시하는데 내용은 다음과 같다.

**“개발과 보전을 통합적으로 고려하는 국토관리체계를 만들어 가겠습니다.** 국가환경종합계획을 올해 말까지 수립하고 국토통합정보시스템을 구축해서 각종 개발사업들이 이를 토대로 추진되도록 할 것입니다. 보전해야 할 곳은 확실히 보전하고, 개발이 필요한 곳은 충분한 환경성 검토와 사회적인 협의를 거쳐 개발해 나가겠습니다.

**우리의 생활환경도 10년 내에 선진국 수준으로 개선하겠습니다.** 환경친화적인 경제구조를 정착시켜 나가겠습니다. 무엇보다 맑은 물의 안정적 공급에 주력하겠습니다. 수질 오염 총량관리제를 더욱 내실있게 추진하고, 공급위주의 물관리 정책을 절약과 재사용에 중점을 두는 수요관리정책으로 전환해 나가고자 합니다. 이와 함께 대기환경개선 특별대책을 본격 추진하고, 철도를 비롯한 저공해 대중교통에 대한 투자를 확대해서 국민 여러분이 보다 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 하겠습니다.

다음으로, **환경친화적인 경제구조를 정착시켜 나가겠습니다.** 이미 새로운 환경기술과 환경산업을 우리 경제의 성장동력으로 적극 육성해가고 있습니다. 폐기물 발생을 최소화하고 재활용을 일상화하는 자원순환형 사회를 만드는 일도 착실히 추진하고 있습니다. 조세체계도 에너지 과소비와 오염배출을 억제할 수 있도록 개편해 나갈 것입니다.

**환경 보전을 위한 범지구적인 노력에도 적극 동참해나가고자 합니다.** 에너지 효율을 높이고 신·재생에너지 보급을 확대하는 등 교토의정서 발효에 적극 대응하겠습니다. 또한 황사, 산성비와 같은 환경문제를 해결하기 위해 역내 국가간 협력도 강화해 나갈 것입니다.

**사회적 합의를 촉진하기 위한 갈등관리 체계 구축에도 더욱 힘쓰겠습니다.** 높아진 권

---

용하면 다음과 같다. “사실은 내가 강력하게 밀어붙인 일 중에 하나인데요. 시민사회 단체의 가장 중요한 불만이 ‘참여정부도 개발위주 정책에서 벗어나지 못한다, 균형발전정책이 일종의 새로운 개발이다, 그러니까 참여정부는 환경에 대해 잘 모르는 정부다’ 하는 것이었죠. 그래서 그 시민사회에 ‘우리도 이것을 이렇게 열심히 하는 정부다’라는 것을 보여주기 위해서 환경의 날을 기회로 대통령 선언을 해야 한다고 우리 위원회에서 강력히 주장했죠. 그리고 대통령께서도 수긍하셨어요.”(박진우, 2012: 74).

리의식에 비해 다양한 욕구를 조화시키는 우리의 역량은 아직도 부족한 것 같습니다. 정부는 그동안 지속가능발전위원회의 위상을 강화하는 등 효율적인 갈등관리시스템을 만들기 위해 노력해왔습니다. 앞으로도 에너지정책을 비롯해서 공공정책과 관련한 갈등을 예방할 수 있는 제도적 기반을 지속적으로 확충해 나갈 것입니다.” (제10회 환경의날 기념 국가지속가능발전비전 선언 연설문, 2005.6.4.)

#### (4) 지속가능발전위원회의 예산 증액

지속가능발전위원회에 대한 대통령의 관심은 지속위 예산 확보에 긍정적인 영향을 미쳤다. 2003년 지속위 예산이 4억 6,700만 원이었으나, 국정과제위원회로 격상되고 난 이후인 2004년에는 13억으로 급격히 증가하였다. 이후 2005년에는 16억, 2006년에는 15억 6,600만원, 2007년에는 16억 400만원, 2008년에는 18억 7,900만원으로 다소의 증감은 있었으나 십억 후반대의 예산을 지속적으로 확보할 수 있었다. <그림 5-1>에서 확인할 수 있는 바와 같이 김대중 정부 시기에는 지속위 예산이 점차 감소하였으나 노무현 정부 시기에는 대체로 증가하는 양상을 보이고 있다.

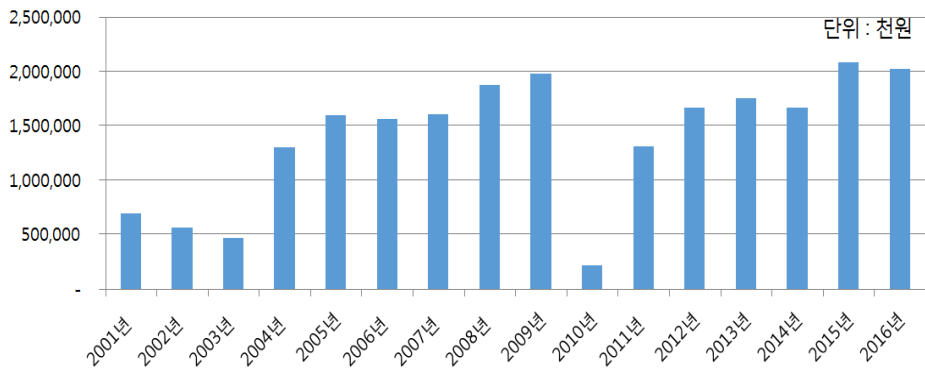
<표 5-5> 노무현 정부 : 지속가능발전위원회 예산 변화

(단위: 천원, %)

|       | 예산총액      | 전년 대비 증감액 | 증감율   |
|-------|-----------|-----------|-------|
| 2004년 | 1,300,000 | 833,000   | 178.4 |
| 2005년 | 1,600,000 | 300,000   | 23.1  |
| 2006년 | 1,566,000 | ▲34,000   | ▲2.1  |
| 2007년 | 1,604,000 | 38,000    | 2.4   |
| 2008년 | 1,879,000 | 275,000   | 17.1  |

자료 : 각 연도 환경부 소관 예산 각목명세서 (환경부 홈페이지, 검색일 : 2016년 12월 15일)

<그림 5-1> 지속가능발전위원회 예산 변화



#### (5) 대통령의 국정과제회의 주재

지속가능발전위원회가 국정과제위원회로서 가진 중요한 조정 수단 중 하나는 국정과제회의였다. 국정과제회의는 “대통령이 직접 참여하여 국정과제위원회에서 기획화한 정책을 상정하여 심의”하는 제도였다. 회의를 통해 민간 전문가의 새로운 아이디어를 검증하는 절차를 거치고, 검증된 정책은 대통령에 의해 결정되어 부처에 의해 추진되도록 한 것이다. 2004년 4월 17일부터 2006년 11월 16일까지 총 83회의 국정과제회의가 개최되었으며, 이 중 두 번을 제외하고는 모든 회의를 대통령이 직접 주재하였다(정책기획위원회, 2008a: 27-28). 위원회에 대한 대통령의 인식은 아래 발언에서 확인할 수 있는 바와 같이 확고하였던 것으로 보인다.

“위원회 공화국이라고 하는데, 그 말이 맞습니다. 부처의 벽을 허물고 통합적 정책을 만들기 위해 위원회가 꼭 필요합니다. 우선, 전문가들의 머리를 빌려 새로운 창의적인 아이디어를 보다 더 폭넓게 수집하기 위한 필요성입니다. 그렇지만 검증되지 않은 정책은 위험하기 때문에 검증과 토론을 거치는 것입니다. 검증과정을 거친 정책을 대통령이 결정하면 그 때부터 부처가 일을 책임지고 추진하게 됩니다. 그 과정에서 대통령

의 결정과 조정이란 절차를 반드시 거치게 됩니다.” (2006.5월 12회 국정과제조정회의, 노무현 대통령 발언 내용)

지속가능발전위원회의 경우 <표 5-6>에서 볼 수 있는 바와 같이 국정과제회의를 총 7회 개최하였다. 주제들의 분포를 보면 대체로 지속가능발전위원회가 담당한 국정과제 내용을 고루 담고 있는 것을 확인할 수 있다. 2003년에 1회, 2004년에 2회, 2005년에 3회, 2006년에 1회 회의를 개최하였으며, 이 중 2005년 11월 열린 69차 회의를 제외하고는 6회 모두 대통령이 직접 주재하였다.

<표 5-6> 지속가능발전위원회 국정과제회의 개최 실적 (\* 06.11 기준)

| 차수 | 개최일         | 회의주제                    | 비고   |
|----|-------------|-------------------------|------|
| 33 | ' 03.12.24  | 지속가능한 에너지 주요 정책과제와 논의구조 | 비공개  |
| 38 | ' 04.02.12. | 참여정부 갈등관리시스템 구축방안       |      |
| 48 | ' 04.06.24. | 지속가능한 에너지정책 추진방안        | 비공개  |
| 62 | ' 05.06.22. | 연안해양의 지속가능한 발전방안        | 비공개  |
| 67 | ' 05.10.19. | 지속가능한 물관리정책             |      |
| 69 | ' 05.11.02. | 지속가능한 교통정책              | 총리주재 |
| 81 | ' 06.07.13. | 개발과 보전의 통합적 국토관리체계 구축   |      |

자료 : 정책기획위원회 (2008a), pp.114-116.

국정과제회의는 조정수단으로서 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 대통령이 직접 참여한다는 점에서 정부위원들에게 강력한 참여 동기를 제공한다. 3기 지속위에는 정부위원이 참여하지 않았지만, 4기부터는 관계부처 장관들이 지속위 정부위원으로 참여하였다. 대통령이 예외적인 경우를 제

외하고는 직접 참여하여 국정과제회의를 주재하였기 때문에 관련 부처들의 장관들도 자연히 적극 참여할 수밖에 없게 되는 것이다. 제2기 지속위 시기까지 정부위원들의 불참이 잦아 위원회 운영에 차질을 빚었던 것과는 대별되는 부분이다. 김대중 정부 시기부터 이명박 정부 시기까지 지속가능발전위원회 실무를 담당하였던 인터뷰 대상자 B는 국정과제위원회로 격상된 뒤 대통령이 주재하는 회의의 수가 증가하였음을 밝힌다.<sup>81)</sup> 대통령에게 보고할 내용을 부처에게 보내면 그 전까지는 별 반응이 없다가도 태도가 변화한다는 것이다. 특히 건교부, 산자부와 같은 개발부처의 경우 대통령이 참석하지 않는 지속위 본회의에는 잘 참석하지 않다가도 국정과제회의에는 대통령이 참석하기 때문에 빠질 수가 없다는 것이다.<sup>82)</sup>

둘째, 국정과제회의는 대통령에게 단순히 보고를 하는 것이 아니라 격의 없는 토론이 이루어졌다는 것이다. 국정과제회의는 통상의 정부위원회와 달리 정책에 대한 ‘결정’이 이루어지기도 하였다. 합리적인 의사결정을 위하여 토론을 통해 상반된 입장들이 충분히 논의될 수 있도록 한 것이었다. 이러한 운영방식은 노무현 대통령의 토론을 중시하는 리더십 스타일에 크게 영향을 받은 것이었다.<sup>83)</sup> 특히 지속가능발전위원회의 경우 개발

81) “저희가 13개 부처 불러다가 뭘 한다고 그러면 잘 안 되는데 한 달 뒤에 대통령 보고합니다, 라고 꼭 보내요. 이렇게 보고하겠습니다. 그러면 그 때부터 한 달 동안 모든 부처하고 이제 난리가 나요. 협의하고 이거 빼주세요. 아니에요, 우리 이렇게 올릴 겁니다. 그렇게 하는 거죠. 그렇게 해서 협의를 쫓 하는 건데...(중략)... 대통령이 주재하는 회의가 임박해지면 다들 난리가 나죠. 그런데 DJ 정부 때는 그런 게 거의 없었어요. 대통령한테 직접 보고했던 경우가 새만금 관련해서 두 번 정도 직접보고 했었어요. 간담회 하는 것까지 하면 총 세 번 정도. 노무현 정부 때는 중요한 의제가 있을 때마다 했으니까. 국정과제위원회가 되고.” (2016.11.11. B의 인터뷰 내용)

82) “장관들은, 우리끼리 회의할 때는 장관들이 안 오는 경우가 많이 있어요. 환경부 장관 정도는 반드시 오고, 왜냐하면 직접 관련되다 보니까. 해수부 장관이라든지, 가서 도움이 되는 곳은 많이 오는데요. 건교부 장관이라든가 산자부 장관이라든가 이런 데는 와봐야 좋은 소리를 못 듣는 거예요. 이분들은 빠지는 경향이 있죠. 그런데 국정과제회의를 가버리면 다 오죠. 대통령이 참석하기 때문에. 장관들이 빠질 수 없는 거죠.” (2016.11.11. B의 인터뷰 내용)

83) “안건들을 만들어서 올라가고, 이게 그런 자리에서 토론이 되니까. 노무현 대통령이

과 지속가능발전 담론간의 충돌이 있었기 때문에 조정 과정에서 격론이 벌어지는 일이 많았다. 특히 에너지 문제, 물 관리 일원화 문제에서 크게 이견이 있었다.<sup>84)</sup> 당시 지속위 민간위원으로 참여하였던 인터뷰 대상자는 토론을 통해 충분한 논의를 거쳐서 의사결정을 하는 방식이 대단히 합리적이었다고 평가한다. 토론이 충분히 이루어질 수 있도록 대통령이 직접 질문을 던지기도 하였으며, 의사결정을 내리기에 논의가 부족한 경우에는 연구과제를 수행할 것을 지시하기도 하였다는 것이다.<sup>85)</sup>

셋째, 국정과제회의가 존재한다는 사실만으로도, 위원회의 일상적인 조정 능력이 강화된 측면이 있었다. 이는 상술한 두 가지 특징, 즉 대통령이 큰 관심을 갖고 직접 참석하며, 활발한 토론을 통해 의사결정을 내린다는 특징으로 인한 것이었다. 통상적으로 부처간 정책조정을 해야 하는 사안들이 발생하면 지속가능발전위원회 내의 소위원회나 분과위원회를 거쳐

---

토론을 시키는 스타일이예요. 본인이 모두 발언을 하기는 하는데 최대한 토론을 시켜요. 장관 토론하는 것, 이 쪽 왔다 갔다 하다가 너무 심해지면 그 때는 대통령이 중재하죠.” (2016.11.11. B의 인터뷰 내용)

84) “국정과제라는 게 크잖아요. 이해의 차이가 당연히 있는 거고 개발담론과 지속가능발전 담론의 충돌이 있기 때문에 이게 거기에서 벌어지는 거예요. 조정돼서 올라가는 것도 있지만 조정이 안 되는 경우도 굉장히 많았죠. 에너지문제라든가, 물 문제 이런 것 할 때는 어려움이 있었죠.” (2016.11.11. B의 인터뷰 내용)

85) “당시 노무현 대통령은 굉장히 파격적인 운영을 많이 하셨어요. 예를 들면 지속위 관계자들을 청와대로 불러서 회의를 주재하시고, 예를 들면 에너지 정책 관련해서도 질문을 던져요. 먼저, 대통령이. 예를 들면 비행기도 사고가 난다. 그런데 비행기 사고 나는 것에 대해서는 그렇게 사고 날 줄 알면서도 타면서, 원자력에 대해서 너무 심각하게 사전주의 원칙, 이런 것을 너무 심각하게 이야기하는 게 아니냐 라든지. 나하고도 대학 원자력공학과 교수, 대통령 보는 앞에서 엄청 논쟁했어요. 그래서 대통령이 뭐라고 이야기하셨냐면 이런 식으로 이야기할 게 아니라 연구를 좀 해봐야 된다. 산업자원부가 전력을 비롯해서 에너지 공급과 관련된 역할을 하는 텐데 되도록 산업을 돌리기 위해서 더 많은 에너지를 필요로 하는 그런 부처인데 여기서 효율개선이라든지 에너지 절약이라든지 이런 사업을 하는 것은 조금 합리적이지 않은 것 같다. 환경부에서 수요관리방안을 한 번 마련해봐라. 그래서 환경부에서 환경정책평가연구원으로 과제를 줘서 나도 거기 참여해서 같이 했었어요. 나는 노무현 대통령의 그런 리더십이 굉장히 중요하다고 생각해요. 사회적으로 굉장히 풀기 어려운 쟁점들에 대해서 회피하지 않고 직접 그 문제를 제기해서, 전문가들이라고 해서 다 동일한 입장이 아닌데 상반된 입장을 가진 전문가가 토론을 하게하고, 그리고 그것이 조금 더 충분하게 논의될 수 있도록 관련된 연구과제를 해보라고 하고, 저는 이런 식의 의사결정이 굉장히 합리적이라고 생각해요.” (2016.11.15. C의 인터뷰 내용)

본위원회를 거치고, 여기에서도 조정이 안 되는 사안들이 대통령이 주재하는 국정과제회의로 올라가게 된다. 그렇게 되면 지속위에 참여하는 정부위원, 즉 각 부처 장관들은 해당 정책 사안에 대하여 대통령 앞에서 민간 전문가들과 토론을 해야 하는데, 이것이 적지 않은 부담으로 작용할 수 있다는 것이다. 때문에 국정과제회의까지 가지 않고 본 위원회 수준에서 정책을 조정할 유인이 생긴다는 것이다.<sup>86)</sup> 이는 위원회가 부처를 견제하는 기능을 수행하는 데 있어 국정과제회의가 중요한 조정수단으로 작용하였음을 시사한다. 여러 국가의 지속가능발전위원회를 연구한 바에 따르면 정부위원과 민간위원이 혼합적으로 구성된 경우 정부위원의 입장이 더 많이 대표될 가능성이 있다(Osborn et al. 2014: 4-6). 때문에 정부위원과 민간위원 간에 실질적인 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요한데, 대통령이 참석하는 국정과제회의의 존재는 이를 가능하게 한 주요한 제도적 장치였다고 볼 수 있다. 더욱이 끝내 조정이 되지 않는 사안만 국정과제회의 안건으로 올라감으로써 대통령의 조정 부담을 경감시킬 수 있었던 것으로 보인다. 또한 과거에는 위원회에 참여하는 민간위원이 사실상 ‘들러리’ 역할을 한다고 인식되었던 것<sup>87)</sup>과 달리 국정과제위원회로 격상된 지속가능발전위원회에서는 실질적으로 많은 사안에 대해 위원회 수준에서 부처간, 민관간 조정이 이루어질 수 있었다는 점이 특징적이다. 이는 위원회에 참여하는 행위자들에게 정책효능감을 제고하는 역할을 하였던 것으로 보인다. 인터뷰 대상자 C는 국정과제위원회로 격상된 지속위에서는 대통령 앞에서 실질적인 토론이 이루어졌고, 이것이

86) “(국정과제회의) 거기서 신랄하게 또 막 싸움이 벌어지죠. 그러니까 장관들이 최대한 협의하려고 하든가 아니면 포기하든가. 민간위원들하고 같이 노무현 대통령이 주재하는 국정과제회의까지 가면 그 앞에서 언쟁 벌인다는 것을 알거든요. 부담되죠.” (2016.11.11. B의 인터뷰 내용)

87) 노무현 대통령은 정책기획위원회 회의(2003.6.19.)에서 “박정희 대통령 시대 이후 지식인들이 정부의 싱크 탱크에 참여해 열심히 말해도 국정은 따로 돌아가 들러리 서는 느낌이었을 것이나 이번에는 다를 것”(정책기획위원회, 2008a: 27-28)이라고 언급한 바 있다.



정책으로 직접적으로 반영되는 경험을 하였지만, 그 이전과 이후에는 이러한 경험을 하기 어려웠음을 밝힌다(2016.11.11. C와의 인터뷰 내용).

### 3) 이명박 대통령의 지속가능발전정책에 대한 관심과 참여

#### (1) 대선 공약에 나타난 지속가능발전정책에 대한 관심

이명박 대통령이 대선 후보 당시 제시한 공약은 3대 비전·10대 희망·43대 과제·92개의 약속으로 구성되어 있다.<sup>88)</sup> 지속가능발전이라는 용어가 직접적으로 등장하지는 않으나 관련 내용을 주로 담고 있는 것은 10대 희망 중 여덟 번째로 제시된 ‘아름답고 살고 싶은 국토 재창조’로, 이와 관련하여 “한반도를 푸르고 아름다운 생활터전으로 만들고, 환경과 경제가 조화롭게 지속 발전하도록” 하겠다는 선언이 제시되어 있다(한나라당, 2007: 178). 이에 해당하는 약속으로 ① 다목적 한반도대운하 건설 ② 균형발전을 위한 광역경제권 형성 ③ 수도권 규제의 합리화 ④ 편리하고 안전한 대중교통체계 구축 ⑤ 푸른 한반도(Green Korea) 만들기 ⑥ 지구온난화 대처를 위한 온실가스 저감 ⑦ 음식물쓰레기 수거 및 일회용품 규제 개선을 들고 있다(한나라당, 2007: 179-191).

해당 희망이 열 개 중 여덟 번째로 후반부에 자리하고 있는 만큼, 지속가능발전이 이명박 대통령의 최우선 공약이라고 보기 어렵다. 해당 과제의 구체적인 약속들 역시 지속가능발전 중에서도 경제 부문에 치우쳐 있다. 예를 들어 첫 번째 약속으로 제시된 한반도대운하 건설은 통일시대

---

88) 3대 비전은 ‘잘 사는 국민·따뜻한 사회·강한 나라’이며, 10대 희망은 다음과 같다. ① 살아나는 경제 ② 중산층이 두터운 나라 ③ 함께 번영하는 경제 ④ 생애 희망 디딤돌 복지 ⑤ 안전한 사회 ⑥ 그들과 차별이 없는 사회 ⑦ 소프트파워가 강한 나라 ⑧ 아름답고 살고 싶은 국토 재창조 ⑨ 당당한 외교, 평화로운 한반도 ⑩ 일 잘하는 실용 정부 (한나라당, 2007: 24)

대비, 친환경 하천관리, 수자원 확보 및 가뭄·홍수 대비 등의 기타 목적도 제시하고 있으나, 강바닥의 골재를 건축현장에 공급하고 운하 주변 지역을 개발하고 운하를 통해 물류비를 절감하며 일자리 창출 및 연관 산업을 개발하는 등 다방면의 경제적 목적을 위한 토건사업의 성격에 가깝다고 할 수 있다. 제시된 7개의 약속 중 특히 지속가능발전정책과 밀접한 관련이 있을 것으로 보이는 ‘푸른 한반도 만들기’, ‘지구온난화 대처를 위한 온실가스 저감’, ‘음식물 쓰레기 수거 및 일회용품 규제 개선’의 경우에도 세부적인 내용을 보면 환경이나 사회 부문보다는 경제 부문에 친화적인 경향을 보인다. 예를 들어 ‘푸른 한반도 만들기’의 실현을 위하여 “한반도 대운하 건설과 연계된 워터프론트(water front) 개발사업을 친환경적으로 추진”하겠다고 하거나, 온실가스 저감을 위하여 ‘청정개발체제(CDM) 사업 시장을 조성’하고, 한반도대운하를 새로운 수송수단으로 활용하며 친환경 생산기술의 개발을 통해 궁극적으로 국내산업의 수출경쟁력을 높이겠다(한나라당, 2007: 188-190)는 내용 등이 그러하다. 대선 공약에 나타난 지속가능발전에 관한 내용을 살펴본 결과 지속가능발전을 대통령의 핵심적인 공약으로 보기는 어렵다는 점, 지속가능발전 관련 공약이 특히 경제 부문에 치우친 기조를 보인다는 점을 확인할 수 있었다. 녹색성장이라는 용어가 직접적으로 등장하지는 않으나, 환경과 경제의 선순환, 특히 환경을 경제 성장의 새로운 동력으로 인식하는 기조는 이미 대선 공약에서도 나타나고 있다.

## (2) 핵심국정과제로서 녹색성장의 등장

녹색성장이 국정운영 비전으로 제시된 것은 2008년 8.15 경축사에서였다. 이명박 대통령은 향후 60년의 비전으로 ‘저탄소 녹색성장’을 제시하

고, 이를 ‘온실가스와 환경오염을 줄이는 지속 가능한 성장’, ‘녹색기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 신국가발전 패러다임’이라고 설명한다. 녹색성장 발판 마련을 위해 에너지 패러다임을 전환할 것을 천명하면서, 구체적인 목표를 다음과 같이 제시한다. 첫째, 신재생 에너지 사용 비율을 2%에서 2030년에는 11% 이상, 2050년에는 20% 이상으로 높일 것, 둘째, 녹색기술 연구개발 투자를 두 배 이상 확대하여 2020년에 3천조 원에 달하도록 할 것, 셋째, 그린홈 백만호 및 LED와 무공해석탄과 같은 새로운 그린 에너지 기술 개발, 넷째, 임기 중에 세계 4대 ‘그린 카’ 강국 도약, 마지막으로 2008년 9월 중 기후변화종합대책을 마련하는 것이다.<sup>89)</sup>

대통령 퇴임연설에서도 녹색성장에 대한 대통령의 관심과 애정이 분명히 드러난다. 이십여 분 되는 연설에서 녹색성장에 관한 언급이 아래와 같이 여러 차례 등장한다.<sup>90)</sup> 녹색성장 비전을 통해 글로벌 리더십을 확보할 수 있었음을 강조하고, 녹색성장정책의 성과로 「저탄소녹색성장기본법」의 제정 및 온실가스 배출 감축 목표 수립, 녹색기후기금 유치, 4대강 살리기 사업을 제시하였다.

“우리 역사에서 세계의 운명과 우리의 운명이 이처럼 직접적으로 연결된 때도 일찍이 없었습니다. 세계의 이익과 국가의 이익이 이처럼 깊이 연관된 적도 없었습니다. 이 때문에 이명박 정부는 글로벌 코리아를 국정的首要 과제로 삼았습니다. 녹색성장 비전을 제시한 것도 매우 유효했습니다. 녹색성장은 이제 세계 공통 용어가 되었고 많은

89) 자료 : 대통령기록관 홈페이지([http://17c wd.pa.go.kr/kr/president/speech/speech\\_view.php?uno=92&article\\_no=90&board\\_no=P04&search\\_key=&search\\_value=&search\\_cate\\_code=&order\\_key1=1&order\\_key2=1&cur\\_page\\_no=5&cur\\_year=2008&cur\\_month=](http://17c wd.pa.go.kr/kr/president/speech/speech_view.php?uno=92&article_no=90&board_no=P04&search_key=&search_value=&search_cate_code=&order_key1=1&order_key2=1&cur_page_no=5&cur_year=2008&cur_month=). 검색일: 2016년 12월 14일)

90) 퇴임연설에서 ‘녹색성장’은 3회, ‘녹색’은 5회 등장하는 데 반해 이명박 정부의 또 다른 국정비전이었던 ‘동반성장’은 2회, ‘중도실용’은 1회, ‘공생발전’은 1회 등장하는 데 그친다. (자료: 대통령기록관 홈페이지. [http://17c wd.pa.go.kr/kr/president/news/news\\_view.php?uno=2167&article\\_no=23&board\\_no=P01&search\\_key=&search\\_value=&search\\_cate\\_code=&order\\_key1=1&order\\_key2=1&cur\\_page\\_no=1&cur\\_year=2014&cur\\_month=](http://17c wd.pa.go.kr/kr/president/news/news_view.php?uno=2167&article_no=23&board_no=P01&search_key=&search_value=&search_cate_code=&order_key1=1&order_key2=1&cur_page_no=1&cur_year=2014&cur_month=). 검색일: 2016년 12월 14일)

나라가 함께 하고 있습니다...(중략)...미래의 대표적인 국제기구로 전망되는 녹색기후기금을 유치한 것은 우리의 글로벌 외교가 글로벌 리더십으로 이어졌기에 가능한 일이었습니다...(중략)...인류적 의제인 기후변화에 대응하기 위해 우리는 단순한 말이나 구호가 아니라 세계 최초로 녹색성장기본법을 만들었습니다. 나아가 2020년까지 온실가스 배출을 예측치(BAU) 보다 30% 줄이겠다고 스스로 한 약속을 우리는 꼭 지켜야 합니다. 기후변화에 따른 물 부족과 대규모 홍수와 가뭄에 대비하기 위해 시행한 4대강 살리기 사업도 그 취지를 계속 살려나가야 합니다. 국내 일부에서 논란도 있지만, 해외 전문가 그룹들은 4대강 살리기 사업을 높이 평가하고 있습니다. OECD는 "종합적 수자원관리의 성공사례"로 꼽고, 유엔환경기구(UNEP)은 "강 복원을 통한 녹색경제 사례"로 높이 평가하고 있습니다. 태국 물 관리사업에도 진출할 수 있는 길이 열렸습니다...(중략)...퇴임 후 꽃피는 계절이 오면, 4대강변을 따라 자전거를 타고 우리 강산을 한 번 둘러보고 싶습니다." (2013.2.19. 이명박 대통령 퇴임연설)

### (3) 예산 및 인력 지원

대통령의 관심은 녹색성장위원회의 예산확보 및 인력의 지원으로 이어진다. 2009년 2월 출범 당시에는 예산이 마련되어 있지 않았기 때문에 예비비에서 녹색위 및 녹색성장기획단 운영경비를 충당하였으며, 일부는 당시 대통령직속위원회였던 지속가능발전위원회에서 전용해오기도 하였다. 본격적으로 예산이 편성된 것은 2010년부터이다. 2010년에는 약 75억 정도의 예산 규모로 출발하였으나, 2011년에는 69억 정도로 줄어들었으며, 2012년에는 다시 59억, 2013년에는 53억 정도로 감소한다. <그림 5-2>에서 확인할 수 있는 바와 같이 녹색위의 예산은 2010년부터 2013년까지 조금씩 줄어들기는 하지만 매년 50억 이상씩의 예산을 확보하고 있다. 녹색위 예산 규모를 보다 정확하게 이해하기 위하여 김대중 정부 시기부터 유지되어온 지속위 예산과 비교해보고자 한다. <그림 5-3>에서 볼 수 있는 바와 같이 지속위 예산은 기능과 권한이 크게 강화된 국정과제위원회 시기일 때에도 십억 후반대 정도에 그쳤다.

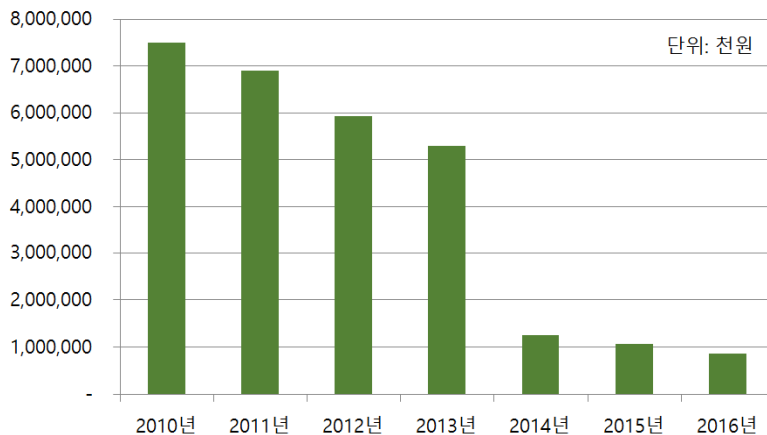
<표 5-7> 녹색성장위원회 예산 변화

(단위: 천원, %)

|       | 예산총액      | 전년 대비 증감액 | 증감율    |
|-------|-----------|-----------|--------|
| 2010년 | 7,493,740 |           |        |
| 2011년 | 6,906,000 | ▲ 587,740 | ▲ 7.8  |
| 2012년 | 5,934,615 | ▲ 971,385 | ▲ 14.1 |
| 2013년 | 5,303,000 | ▲ 631,615 | ▲ 10.6 |

자료 : 2010-2012 년도 총 예산은 ‘국무조정실·국무총리비서실 소관위원회 현황 및 활동 내역서’ (2013.8기준) 참고, 2013-2016년예산은 국무총리실 홈페이지에 게재된 각 년도 ‘국무조정실·국무총리비서실 세입세출예산 각목명세서’ 를 참고하여 작성하였음.

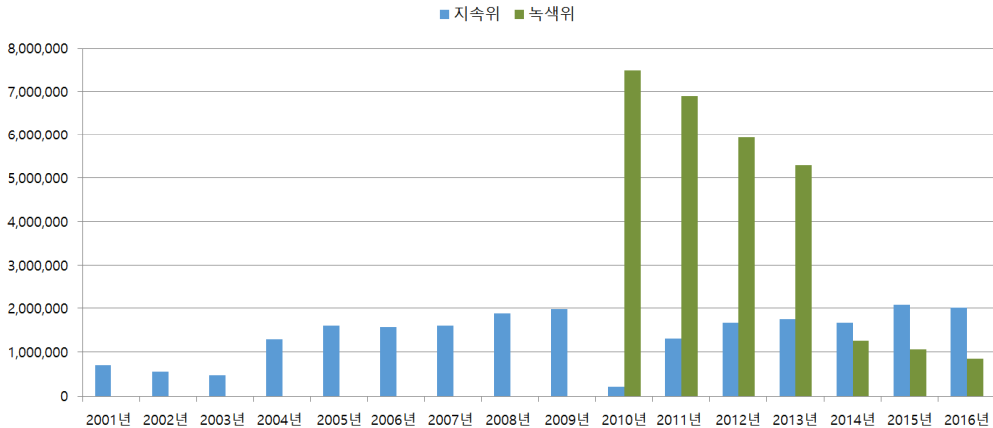
<그림 5-2> 녹색성장위원회 예산변화



그러나 녹색성장위원회의 경우 2010년에는 위원회 자체 예산만 75억 정도에 달한다. 물론 대통령의 관심과 지원만으로 막대한 예산의 확보가 이루어졌다고 단정하기는 어려우나, 박근혜 정부 들어 편성된 2014년 예산부터 녹색위 예산이 10억대로 대폭 감소하였고 이후로도 쭉 감소되는 추세를 나타내는 것을 보면 대통령의 관심과 지원이 예산에 미치는 영향을 간과하기는 어렵다고 판단된다. 더욱이 녹색위가 법적 기반을 갖추지 못한 상황에서 지속위 예산이 변칙적으로 운용되는 사례가 나타나는데, 국회 환경노동위원회에서 이 점을 지적하자 당시 이병욱 환경부 차관은

<그림 5-3> 지속위와 녹색위의 예산변화 비교

(단위: 천원)



“녹색성장위원회와 지속가능발전위원회의 기능 이런 것이 법적으로 정비 되기 전에 집행되는 상황이 되기 때문에 이런 시차적인 문제”가 발생한 것 같다는 답변을 한다.<sup>91)</sup> 대통령의 전폭적인 관심과 정치적 지원이 없

91) 김상희 위원 : 지속가능발전위원회의 예산 관련해서 물어보겠습니다. 지금 지속가능발전위원회는 법정기구지요, 그렇지요?

환경부차관 이병욱 : 예, 그렇습니다.

김상희 위원 : 그런데 지금 예산 집행이 방만하고 아주 변칙적으로 이루어졌습니다. 그것은 인정하시지요?

환경부차관 이병욱 : 액면상으로는 그렇게 볼 수도 있겠습니다마는……

김상희 위원 : 예산 중에서 5억을 람사르 총회 홍보비로 쓰셨지요?

환경부차관 이병욱 : 예, 그렇습니다.

김상희 위원 : 그리고 지금 정부조직 개편으로 인해서, 사무실 이전비용을 2억 6300만 원 증가했지만 결국 임차보증금 1억 3900만 원은 전액 불용됐지요?

환경부차관 이병욱 : 예, 그렇습니다.

김상희 위원 : 결국 총예산 중에서 2억 2100만 원이 이월되고 2억 1100만 원은 불용처리가 된 겁니다. 이렇게 예산 집행이 파행적으로 되는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까? 이것 전적으로 국회의 예산권을 침해한 것 아닙니까?

환경부차관 이병욱 : 상당히 안타깝게 생각하는데 요인을 굳이 들자면 녹색성장위원회와 지속가능발전위원회의 기능 이런 것이 법적으로 정비되기 전에 집행되는 상황이 되기 때문에 이런 시차적인 문제가 있는 것 같습니다. (중략)

김상희 위원 : 지속가능발전위원회는 엄연히 법정기구로서, 또 국회에서 책정한 예산, 집행해야 되는 것 아닙니까? 그런데 녹색성장위원회는 그야말로 논의 중에 있었고 출범도 2009년 2월에나 했고 법은 몇 개월 전에 왔습니다, 국회에. 그런 상태에서 지금 2008년도 예산 이렇게 써도 되는 겁니까?(2009.9.23. 제284회 환경노동

있더라면 녹색위 운영을 위하여 타 기관의 자원을 이처럼 신속하게 동원하기는 어려웠을 것으로 판단된다.

녹색위 자체 예산뿐만 아니라, 녹색성장정책을 추진하기 위한 재정 투자도 전폭적으로 이루어졌다. 이명박 정부는 연간 GDP의 2% 정도를 녹색재정투자하겠다는 계획을 세웠으며, 실제로 <표 5-8>에서 볼 수 있는 바와 같이 2009년부터 2012년까지 90조에 가까운 재원을 투자했다.

<표 5-8> 녹색성장 투자계획 및 실적 (조원, %)

|           | 2009     | 2010     | 2011     | 2012     | 합계       |
|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 재정투자 계획   | 17.4     | 24.2     | 25.7     | 20.6     | 87.9     |
| 재정투자 실적   | 17.2     | 24.5     | 25.7     | 21.9     | 89.3     |
| GDP 대비, % | 1.6      | 2.1      | 2.1      | 1.7      | 1.9      |
| 명목 GDP    | 1,065.00 | 1,173.30 | 1,237.10 | 1,308.60 | 4,784.00 |

자료 : 녹색성장위원회(2012), p.46

대통령의 전폭적인 관심과 지원은 녹색위의 인력을 확보하는 데에도 영향을 미쳤다고 판단된다. 녹색위 위원은 정부위원과 민간위원을 포함하여 50인 이내로 구성된다. 그러나 녹색위를 지원하는 녹색성장기획단과 청와대 녹색성장기획관실, 각종 민간 협의체와 이들 산하의 실무조직 직원을 포함하면 정부에서 지원하는 인력의 규모는 크게 늘어난다. 녹색성장기획관실은 총 11명, 녹색성장기획단은 67명으로 구성되어 있어 지원 인력이 총 78명에 달한다. 직위별 현황을 보면 먼저 청와대 녹색성장기획관실은 청와대 녹색성장기획관 1명, 기후환경비서관 1명, 선임행정관 2명, 행정관 5명, 보좌관 1명, 행정요원 1명으로 구성된다. 녹색성장기획단의 경우 기획단장을 필두로 녹색성장기획국, 녹색기술산업국, 에너지정책국, 국제협력팀, 기후변화대응국, 녹색생활국 등 6개 하부 조직으로 구

---

위원회 3차 회의록)

성된다. 각 인력 규모는 <표 5-9>와 같다. 녹색성장기획국은 국장 1인, 대외협력관 1인, 과장 3인, 사무관 5인, 전문위원 5인, 사무원 1인, 비서 1인 등 17명으로 구성되었다. 녹색기술산업국은 국장 1인, 과장 3인, 사무관 2인, 연구관 1인, 전문위원 1인, 사무원 1인 등 총 9명으로 구성되었다. 에너지정책국은 국장 1인, 과장 3인, 사무관 3인, 전문위원 3인, 사무원 1인 등 총 11명으로 구성되었으며, 국제협력팀은 팀장 1인, 과장 2인, 사무관 1인, 주무관 1인, 전문위원 2인, 사무원 1인 등 총 8인으로 구성되었다. 기후변화 대응국은 국장 1인, 과장 2인, 사무관 3인, 전문위원 2인, 사무원 1인 등 총 9인으로 구성되었다. 녹색생활국은 국장 1인, 과장 4인, 사무관 2인, 전문위원 4인, 사무원 1인 등 총 12인으로 구성되었다.

<표 5-9> 녹색성장기획관실 및 녹색성장기획단 인력규모

(단위: 명)

| 녹색성장기획관실<br>(11명) |   | 녹색성장기획단<br>(67명) |                         |                        |                    |                  |                        |                   |
|-------------------|---|------------------|-------------------------|------------------------|--------------------|------------------|------------------------|-------------------|
| 기획관               | 1 | 단장               | 1                       |                        |                    |                  |                        |                   |
|                   |   |                  | 녹색<br>성장<br>기획국<br>(17) | 녹색<br>기술<br>산업국<br>(9) | 에너지<br>정책국<br>(11) | 국제<br>협력팀<br>(8) | 기후<br>변화<br>대응국<br>(9) | 녹색<br>생활국<br>(12) |
| 비서관               | 1 | 국장 (팀장)          | 1                       | 1                      | 1                  | 1                | 1                      | 1                 |
|                   |   | 대외협력관            | 1                       | -                      | -                  | -                | -                      | -                 |
| 선임행정관             | 2 | 과장               | 3                       | 3                      | 3                  | 2                | 2                      | 4                 |
|                   |   | 사무관              | 5                       | 2                      | 3                  | 1                | 3                      | 2                 |
| 행정관               | 5 | 연구관              | -                       | 1                      | -                  | -                | -                      | -                 |
|                   |   | 주무관              | -                       | -                      | -                  | 1                | -                      | -                 |
| 보좌관               | 1 | 전문위원             | 5                       | 1                      | 3                  | 2                | 2                      | 4                 |
|                   |   | 사무원              | 1                       | 1                      | 1                  | 1                | 1                      | 1                 |
| 행정요원              | 1 | 비서               | 1                       | -                      | -                  | -                | -                      | -                 |
|                   |   |                  |                         |                        |                    |                  |                        |                   |

자료 : 녹색성장위원회 (2012). 녹색성장 더 큰 대한민국.

<http://www.korea.kr/gonggam/fcatalog/ecatalog.jsp?Dir=705>. 검색일: 2016년 12월 14일)



#### (4) 녹색성장 보고대회 및 이행점검 회의

녹색성장위원회는 녹색성장 보고대회 및 이행점검 회의를 통해 녹색성장 관련 핵심정책을 입안하고 정책 집행 상황을 점검하였다. 2009년부터 2012년 11월까지 총 25회의 보고대회가 개최되었는데 대통령이 주재하는 경우가 무려 10회에 달하였다<sup>92)</sup> 여기에 2011년에 개최한 ‘2011년 업무보고대회’와 ‘신성장동력 강화 전략 보고대회’까지 대통령이 참여하였기 때문에 일반 보고대회와 기타회의를 포함한 대통령의 회의 참여 횟수는 총 12회에 달한다(이지순, 2013: 20-21). 녹색위가 설립된 이래 매년 평균적으로 3회씩 대통령 주재회의가 있었던 것이다. 당시 대통령소속 위원회가 다수 존재하였으나 녹색성장위원회는 그 중에서도 특히 대통령의 전폭적인 관심과 지원을 받았다.<sup>93)</sup> 녹색성장 보고대회 및 이행점검 회의의 활성화는 녹색성장에 대한 대통령의 관심과 참여를 가장 분명하게 보여주는 사례라고 할 수 있다.

녹색성장 보고대회에는 대통령, 국무총리, 녹색성장위원회 민간위원 및 당연직 위원, 보고 안건 관련 전문위원, 기타 이해관계자 등 200명 내외의 인원이 참석하였다. 대통령이 보고대회 참석에 적극적이었기 때문에 여러 분야의 이해관계자들의 참여가 활발하게 이루어질 수밖에 없었다. 녹색위가 설립된 것이 이명박 정부 취임 이후 1년 정도밖에 경과하지 않은 시점이었고 녹색성장은 자타가 공인하는 대통령의 핵심 아젠다였기 때문에 더욱 그러하였다.<sup>94)</sup>

---

92) 연도별 대통령 주재 보고대회 개최 현황을 보면 2009년 4회, 2010년 2회, 2011년부터 2012년까지 4회이다(이지순, 2013: 20-21).

93) 인터뷰 대상자 F는 녹색성장위원회가 활발하게 운영되던 2년 차에 타 대통령위원회는 대통령 주재 회의가 한 차례도 소집되지 못한 경우도 있었다는 점을 회고하면서, 녹색성장에 대해서는 대통령이 특히 오너십을 갖고 적극적으로 참여하였음을 밝혔다. (F의 인터뷰 자료, 2016.12.13.)

94) “대통령 모시고 이런 보고대회를 하고, VIP가 참석하니까 실장급 다 참석하고 아젠다를 부처별로 돌아가면서 만듭니다.”(E의 인터뷰 자료, 2016.12.12.)

녹색성장 보고대회의 구체적인 진행 절차를 살펴보면 다음과 같다. 대규모 인원이 참석하는 만큼 효율적인 회의 진행을 위하여 보고자, 발언자 및 토론자를 사전에 정하였고 발언 시간은 2-3분 정도로 제한하였으며, 대략적인 발언 내용도 정해져 있는 경우가 대부분이었다.<sup>95)</sup> 보고대회에서 발표되는 보고자료의 경우 관련 부처나 녹색성장기획단, 관련 민관 기구들이 작성하였으며, 이미 조정이 이루어진 안건들이 발표되는 것이 일반적이었다. 보고자료를 마련하는 과정에서 국장 등 실무진 간에 무수한 토론이 이루어지고 때로 격론이 오가는 경우도 있었으나<sup>96)</sup>, 보고를 하는 회의석상에서 조정이 이루어지는 것은 아니었다는 것이다.<sup>97)</sup> 보고대회는 해당 녹색성장 안건에 관련되는 민간 기업, 지방정부, 시민사회단체 등 다양한 사람들이 모이는 플랫폼으로서 기능하고 있었기 때문에 이러한 보고대회에서 실질적인 조정이 이루어지지 않는다는 것이다. 녹색성장위원회는 법정 자문위원회로서, 자문기구로서의 역할을 수행하고 최종적인 의사결정은 국무회의에서 이루어지는 시스템이었다.

보고기관의 발표가 끝나면 대통령은 일정한 코멘트를 하였는데 이러한 발언들이 정책 집행 시 반영되는 경우는 있었다. 대통령 말씀자료는 미리 준비되는데 이명박 대통령의 경우 대본에 없는 자신의 생각을 직접 말하는 경우도 있었던 것으로 보인다.<sup>98)</sup> 일례로 온실가스 감축 목표에 관한

95) F의 인터뷰 자료, 2016.12.13.

96) “각 부처가 문제가 있는, 누가 뭘 해야 되느냐. 이런 부분에 대해서 업무 조정 회의도 하고 관계부처 회의도 하고, 대회의실 하나 있는데 그게 진짜 항상 비어 있지 않을 정도로 회의가 있었습니다.” “핵심이요 그런 부분에 대해서는 부처들도 양보를 안 했죠. 국장들끼리 소리 지르고 싸웠다고 하더라고요. 온실가스 감축 같은 것 있잖아요. 왜냐하면 이 사람들도 부처 이익을 대변해야 되는 거잖아요.” (E의 인터뷰 자료, 2016.12.12.)

97) “보고대회는 사실은 짜여진 각본에 의해서 이루어지는 것이고요. 그걸 보고하기 위해서 파워포인트 같은 것을 만들잖아요. 부처에서 올라오기도 하고, 여기서 만들기도 하는데, 요즘은 그런 걸 신경을 많이 써서 전문 업체에 맡기기도 해요. 이거는 조정된 이슈. 짜여진 각본에 의해서 올라오는 거지. 대통령 앞에서 회의에서 뭔가를 결정하지는 않아요. 왜냐하면 이 회의가 예를 들어서 수석들과 장관들과의 회의면 결정할 수 있겠지만.

회의 당시 세 개의 안이 제시되었는데, 산업계는 가장 온건한 목표를 선호하였으나 대통령이 강도 높은 목표에 대하여 호의적인 발언을 해줌으로써 국무회의에서 최종적 의사결정이 이루어지는 데 반영이 되기도 했다.<sup>99)</sup> 전력난이 발생하여 이에 대한 대책을 논의하던 회의에서는 전력요금 현실화가 필요하다는 민간위원들의 제안이 있었으나, 대통령이 요금개편보다 현장에서 전기를 절약할 수 있는 방안을 강구하는 것이 바람직하다는 의견을 제시함으로써 이에 따라 현장 조사를 나가기도 하는 등 집행의 방향이 전환되는 경우도 있었다.<sup>100)</sup>

<표 5-10> 녹색성장 보고대회 및 이행점검회의 개최 현황

| 일자           | 활동 내용  |
|--------------|--|
| 2009. 02.16  | 제1차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 저탄소 녹색성장기본법 제정계획, ② 녹색성장 국가전략 추진방안, ③ 자전거 이용 활성화, ④ 저탄소 생활화 방안     |
| 2009. 04.27  | 제2차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ 녹색성장 4대강 살리기   |
| 2009. 05.13. | 제3차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 중점녹색기술개발과 상용화 전략로드맵, ② '09년 녹색기술연구개발 시행계획, ③ 그린IT국가전략, ④ 녹색기술표준화전략 |
| 2009.        | 제4차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획, ② 녹  |

98) “대통령 성격에 따라 다른데, MB 같은 경우는 나를 자유분방한 분이어서 말씀자료를 써주잖아요. 써드려도 나를 본인의 생각을 이야기할 했던 걸로 알고 있습니다.” (E의 인터뷰 자료, 2016.12.12.)

99) “2020년까지 온실가스 감축 목표 거기에 대해서, 그 최종결정은 국무회에서 해요. 녹색성장위원회에서 나오는 것도 일종의 건의야. 그걸 가지고 국무회의에서 확정해줘요. 국무회의 가기 전에 우리 위원회까지 올라왔던 게 온실가스 감축목표 세 가지가 나왔었다고. 거기 약한 게 있고 강한 게 있고 중간 게 있잖아요? 산업계에서는 최대한 약한 걸 주장하고. 그런 것에 대해서 이 대통령이 제일 센 쪽으로 호의적으로 언급을 해준다고. 그러면 거기에 따라서 국무회의에서 확정을 하는 거죠. 녹색성장위원회는 자문기구였죠. 최종결정은 국무회의에서 하는 거고.” (F의 인터뷰 자료, 2016.12.13.)

100) “우리가 전력이 부족해서 일시정전이 된 적이 있었어요. 전력난이었는데. 그 때 민간위원들이 이야기한 게 전력요금을 올려야 된다...(중략)...하여튼 전력요금 타을 많이 했거든. 그런데 이명박 대통령이 전력요금 안 올리고도, 한 번 현장을 가봐라. 전기를 절약할 수 있는 방법이 많다. 현장에 가 봐라. 이렇게 한다고. 그러면 거기에 따라서 조사도 다니고 그러지. (대통령께서) 대부분 아주 적절한 코멘트를 잘 했어요.” (F의 인터뷰 자료, 2016.12.13.)

| 일자           | 활동 내용   |
|--------------|---|
| 07.06.       | 색투자 활성화를 위한 자금유입체계 구축방안, ③ 자동차 연비 및 온실가스 배출기준 개선, ④ 폐자원 및 바이오매스 에너지대책 실행계획  |
| 2009. 08.24. | 제5차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 저탄소 녹색성장선언 1주년 주요 성과 보고, ② 녹색성장 교육 활성화 방안, ③ 녹색생활 실천 확산 방안, ④ 신재생에너지 산업기반 강화계획  |
| 2009. 11.05. | 제6차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 국가 온실가스 감축목표 설정 방안, ② 에너지 목표 관리제 및 청정에너지 확대 방안, ③ 녹색도시건축물 활성화 방안, ④ 녹색교통 추진 전략, ⑤ 녹색일자리 창출 및 인력 양성 방안   |
| 2010. 02.03. | 제7차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 2010년 녹색성장 추진계획-녹색성장 7대 실천과제, ② 지역 녹색성장 활성화 방안, ③ 포스코 온실가스 감축활동, ④ 음식물 쓰레기 줄이기 종합대책   |
| 2010. 07.13. | 제8차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 시장에서 바라본 녹색성장, ② 중소기업의 녹색투자 현황 및 전망, ③ 녹색금융 활성화를 위한 제언, ④ 녹색투자 현황 및 활성화 방안, ⑤ 녹색경쟁력 확충을 위한 재정·금융지원 강화 방안, ⑥ 공공 녹색시장 확대 방안, ⑦ 녹색 중소기업 창업성장 지원 방안, ⑧ 이차전지 경쟁력 강화 방안, ⑨ 국가 CCS 종합 추진계획 |
| 2010. 10.13. | 제9차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 신재생에너지산업 발전전략-성과와 향후 추진과제, ② 물미래 성장동력의 원천, ③ 동아시아 기후파트너십 해외 물랜드마크사업 추진방안, ④ 중소기업 온실가스 감축 지원 방안  |
| 2010. 12.06. | 제10차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 그린카 미래전략-환경친화적 자동차의 개발·보급계획(서울시 그린카 보급 사례), ② 전자문서를 통한 녹색경제 활성화 방안, ③ 저탄소 녹색성장 교육기반 구축과 실천을 위한 녹색교육 활성화 방안   |
| 2011. 06.08. | 제11차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 생활 속 녹색 생활문화 확산 방안 - 그린카드 및 음식물 문화 개선, LED조명 보급 활성화, 도시농업 활성화, ② 녹색건축물 추진 성과 및 향후 활성화 방안   |
| 2011. 09.07. | 제1차 녹색성장위원회 이행점검회의 개최 ※ ① 그린카 산업발전대책 이행점검 결과 및 향후 대책, ② 공공건축에너지 효율향상 이행점검 결과 및 향후 대책  |
| 2011. 10.31. | 제12차 녹색성장위원회 보고대회 및 제2차 이행점검회의 개최 ※ 신재생에너지 정책 이행점검 결과 및 향후대책  |
| 2011. 11.28. | 제3차 녹색성장위원회 이행점검회의 개최 ※ ① 녹색생활 인식개선 및 실천 강화 방안, ② 지방 녹색성장 우수사례 발표   |
| 2011. 12.28. | 제13차 녹색성장위원회 보고대회 및 제4차 이행점검회의 개최 ※ ① 민간과 국제사회에서 바라본 녹색성장 정책-OECD 녹색성장지표로 본 우리나라 녹색성장 추이, 한국의 녹색경쟁력 국제비교(SERI), 한국 녹색성장의 성과 및 과제, ② 2011년 녹색성장 특정평가 결과, ③ 2012년 녹색성장 어젠다의 국제적 확산 전략                         |
| 2012. 01.26. | 제14차 녹색성장위원회 보고대회 및 제5차 이행점검회의 개최 ※ ① 녹색성장위원회 2012년 업무 보고, ② 녹색기술 R&D 이행점검 결과 및 R&D 지원 개선 방안  |

| 일자              | 활동 내용  |
|-----------------|--|
| 2012.<br>02.28. | 제15차 녹색성장위원회 보고대회 및 제6차 이행점검회의 개최 ※ ① 스마트 그리드 이행점검, ② LED 발전 및 보급 이행점검   |
| 2012.<br>04.02. | 제16차 녹색성장위원회 보고대회 및 제7차 이행점검회의 개최 ※ ① 에너지효율 제고 방안, ② 육상풍력발전 입지규제 개선방안, ③ 지능형 전력망(스마트 그리드) 기본계획   |
| 2012.<br>05.02. | 제17차 녹색성장위원회 보고대회 및 제8차 이행점검회의 개최 ※ ① 녹색금융, ② 녹색ODA  |
| 2012.<br>05.23. | 제18차 녹색성장위원회 보고대회 및 제9차 이행점검회의 개최 ※ ① 물산업 육성 및 해외진출 활성화 방안 이행점검과 향후 대책, ② ‘녹색성장 5개년 계획’ 추진에 따른 일자리 창출 성과, ③ Rio+20 및 G20 정상회의 녹색성장 논의 대응 방향            |
| 2012.<br>06.13. | 제19차 녹색성장위원회 보고대회 및 제10차 이행점검회의 개최 ※ ① 여름철 기상전만과 폭염대책, ② 녹색소비 활성화 및 녹색생활 실천 방안, ③ 에너지 고효율 제품 보급 확대방안, ④ 에너지 위너상 선정결과 및 에너지고효율 제품의 체험·홍보전 개최 계획         |
| 2012.<br>08.31. | 제20차 녹색성장위원회 보고대회 ※ ① 지방녹색성장 추진성과 및 향후 과제, ② 광역지자체 녹색성장 우수사례, ③ 기초지자체 녹색성장 우수사례, ④ 지방이전청사 녹색건축 추진현황 및 향후 계획  |
| 2012.<br>09.19. | 제21차 녹색성장위원회 보고대회 및 제11차 이행점검회의 개최 ※ ① 생물다양성 정책 이행점검 결과 및 향후대책, ② 생물다양성 보전과 지속가능한 이용을 위한 실천사례, ③ 2012 세계자연보전총회 개최결과 및 향후 과제, ④ 농림수산식품분야 기후변화 영향 및 대응계획 |
| 2013.<br>02.04. | 제22차 녹색성장위원회 보고대회 - 녹색위 민간위원, 녹색성장 10대 과제 제안   |

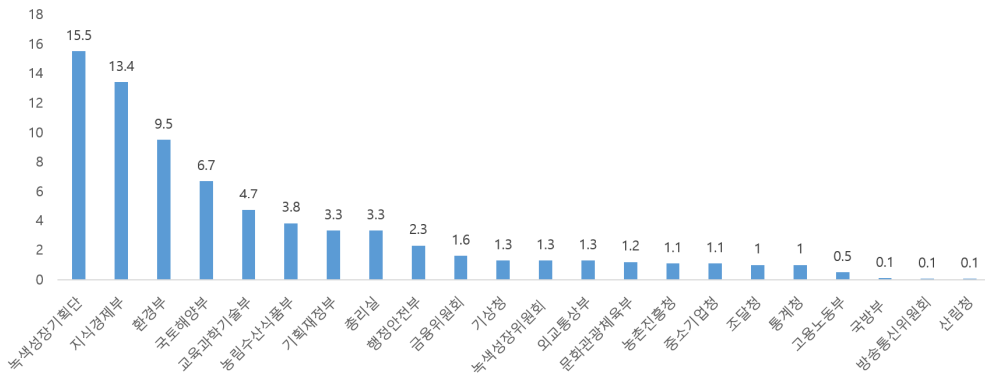
자료 : 녹색성장위원회 (2013), 104-111.

녹색성장 보고대회의 기관별 보고 현황은 <그림 5-4>와 같다. 최다 보고 기관은 녹색성장기획단으로 2009년 2월부터 2013년 2월까지 총 15.5회의 보고를 하였다.<sup>101)</sup> 그 다음으로는 지식경제부(13.4회), 환경부(9.5회), 국토해양부(6.7회), 교육과학기술부(4.7회) 순으로 많은 보고를 한 것으로 나타났다.

101) 녹색성장위원회(2013)가 발간한 정책자료집에 제시된 보고 자료를 기준으로 작성하였다(녹색성장위원회, 2013: 94-97). 하나의 안건을 한 기관이 보고한 경우 1회 보고로 계산하였으며, 여러 기관이 한 안건을 보고한 경우 보고 기관 수로 나누어 계산하였다(예: 1개 안건을 두 기관이 보고한 경우 각 기관이 0.5회 보고한 것으로 계산함). 도표에는 녹색성장위원회와 녹색성장기획단, 중앙부처만 포함하였으며, 기타 기업체, 연구원, 시민단체 및 협회, 지방정부의 보고 건수는 제외하였다. 자세한 보고 횟수는 부록 참조.

<그림 5-4> 녹색성장 보고대회 및 이행점검회의 보고 빈도

(단위 : 회)



자료 : 녹색성장위원회. (2013). pp.94-97

녹색성장기획단은 단순히 보고 횟수만 많았던 것이 아니다. ‘저탄소 녹색성장 추진방안(2009.2.16)’, ‘녹색성장과 4대강 살리기 (2009.4.27)’, ‘저탄소 녹색성장 선언 1주년 주요 성과 보고 (2009.8.24)’, ‘2011년 저탄소 녹색성장 핵심과제 추진계획 (2011.1.27)’ 등 이명박 정부의 녹색성장정책에서 핵심적인 위치를 점하는 아젠다에 관한 발표 또는 녹색성장정책을 총괄하는 성격의 보고를 주로 담당하였던 것으로 보인다(녹색성장위원회, 2013: 94-97).

##### (5) 녹색성장 국가전략 및 기본계획의 신속한 수립

녹색성장 국가전략 및 5개년 계획 수립 과정은 <표 5-11>과 같다. 2008년 8.15 경축사에서 이명박 대통령이 ‘저탄소 녹색성장’을 국가 비전으로 제시한 뒤, 2009년 3월에 계획 수립을 위한 추진조직이 구성된다.

<표 5-11> 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획 수립 과정

| 일자      | 내용   |
|---------|--|
| 2008.08 | • 8.15 광복절 기념사에 향후 60년 국가비전으로 ‘저탄소 녹색성장’ 제시  |
| 2008.09 | • 기후변화 대응을 위한 ‘기후변화 대응종합 기본계획’ 수립  |
| 2009.01 | • 경기활성화 및 일자리 창출을 위한 ‘녹색뉴딜사업 추진계획’ 수립<br>• 녹색성장위원회 설립 및 운영에 관한 규정(대통령 훈령) 공포<br>• 녹색기술 육성을 위한 ‘녹색기술 연구개발 종합계획’ 수립<br>• 녹색산업과 고부가가치 서비스 산업 육성을 위한 ‘신성장동력 비전 및 발전전략’ 수립  |
| 2009.02 | • 저탄소녹색성장기본법 정부안 확정<br>• 녹색성장위원회 정식 출범 및 1차 위원회 개최<br>• 녹색성장 추진방안 대통령 보고   |
| 2009.03 | • 추진조직 구성하여 계획수립 작업 착수   |
| 2009.05 | • 정부민간 공동으로 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획 작성<br>- 녹색성장위원회 및 녹색성장기획단, 국무총리실, 기획재정부 등 정부기관을 비롯해 한국개발연구원, 한국환경정책평가연구원, 에너지경제연구원 등 국책연구기관과 서울대, 고려대, 경희대 등 대학, 삼일PWC, 포스코경영연구소, 현대경제연구원 등 민간기관 참여<br>- 국무위원 재분배회의 보고 : 저탄소 녹색성장 국가전략의 주요내용 설명, 국가재정운용계획과의 연계방안 등 제시 |
| 2009.06 | • 계획시안에 대한 이해관계자 의견 수렴<br>- 지자체 협의회(6.2)<br>- NGO 간담회(6.4)<br>- 민간협의회(6.5)<br>- 분과위원회(6.8-6.9)<br>- 부처의견조회(6.12)<br>- 대국민공청회(6.23)   |
| 2009.07 | • 녹색성장위원회 심의의결 후 확장·발표   |

자료 : 녹색성장위원회(2009), p.31 및 녹색성장위원회 (2013). p.63을 참고하여 재구성

이후 2009년 5월에는 정부 민간 공동으로 전략 및 계획을 작성한다. 정부기관으로는 녹색성장위원회·녹색성장기획단·국무총리실·기획재정부 등이 참여하였으며, 국책연구기관인 한국개발연구원, 한국환경정책평가연구원, 에너지경제연구원 등도 참여하였다. 이외 더불어 서울대학교, 고려대학교, 경희대학교 등 대학과 삼일PWC, 포스코경영연구소, 현대경제연구원 등 민간기관이 참여하였다. 다음 달인 2009년 6월에는 마련된 계

획 시안에 대한 이해관계자 의견 수렴 과정이 이어진다. 2009년 6월 4일에는 지자체 협의회, 5일에는 민간협의회, 8일부터 9일에는 분과위원회, 12일에는 부처의견 조회, 23일에는 대국민 공청회가 개최된다. 2009년 7월 6일 녹색성장위원회 심의·의결을 거쳐 같은 달 14일 국무회의 의결 후 녹색성장국가전략 및 5개년 계획이 최종 확정·발표된다. 계획수립 작업이 본격적으로 착수된 지 4개월 만에 확정·발표된 것이다. 녹색성장이 핵심적인 대통령 아젠다였기 때문에 이처럼 빠른 속도로 범부처 국가전략이 수립될 수 있었다고 판단된다.

## 2. 이해관계자 참여와 지속가능발전정책 조정

### 1) 김대중 정부

#### (1) 이해관계자 참여 수준

##### ① 위원회 구성의 대표성

제1기 지속위는 관계부처 장관 12명과 대통령비서실 복지노동수석비서관 등 당연직위원 13명과 위촉위원 20명 등 총 33명의 위원으로 구성되었다. 위촉위원은 “환경보전과 개발에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 자”로서, 임기는 2년이었다. 위원장은 위촉위원 가운데 대통령이 위촉하였는데 제1기 위원장에는 강문규 새마을운동중앙회장이 임명되었다. 2000년 9월 20일 지속위 출범 당시 위원구성을 살펴보면 당연직은 13명으로 전체 위원의 39.4%를 차지하였으며, 위촉위원은 20명으로 60.6%를 차지하였다. 위촉 위원의 구성 주에는 학계



위원이 10명으로 가장 많았으며 대학뿐만 아니라 한국환경정책·평가연구원, 한국개발연구원, 에너지경제연구원 등 주요 관련 국책연구기관장들이 참여하였다. 시민사회 위원인 6명으로 그 뒤를 이었다. 참여 시민단체는 ‘새마을운동중앙회’, ‘배달녹색연합’, ‘푸른전남21 추진협의회’, ‘한국환경사회정책연구소’, ‘한국환경운동연합’, ‘세민재단’ 등으로 1990년대 초반부터 시민환경운동을 지속해온 단체들을 포함하고 있다. 기타 산업계 위원 2명, 언론계와 법조계 위원이 각각 1명씩 선정되었다.

2002년 10월에는 제2기 지속위가 출범하였다. 당연직위원 13명과 위촉위원 21명 등 총 34명으로 구성되었으며, 위원장으로는 역시 시민사회 단체 인사인 박영숙 위원이 위촉되었다. 그러나 2003년 참여정부가 출범하면서 2기 지속위는 임기를 마치지 못하고 활동을 중단하였다.

## ② 민간위원의 참여 수준

위원회 구성의 대표성은 앞서 살펴본 바와 같이 상당 수준 달성되었으나, 이로 인해 위원회 내부에서의 논의가 내실 있게 이루어진 것과는 별개로 위원회의 자문 내용이 대통령에게 잘 전달되지 못하는 한계가 있었다. 지속위 민간위원들이 정책이 결정되는 단계에 직접적으로 참여할 수 없었던 데에도 기인한다고 할 수 있다. 김대중 정부 시기 지속위에 참여하였던 유재현(유재현, 2001: 31-32)은 위원회의 논의결과가 대통령에게 전달될 수 있는 통로의 확보가 중요하다고 강조한다. 위원회의 논의결과가 대통령에게 보고되는 과정에서 사장되거나 왜곡될 경우 정부 관료들에 의해 무력화될 수 있다는 우려를 표명한다.

## (2) 이해관계자 참여와 정책조정 양상

김대중 정부 시기에는 지속가능발전위원회의 위원장을 시민사회단체 출신이 역임하였으며, 시민사회단체 인사의 참여 비율이 높게 나타났다. 더욱이 참여하는 시민단체들에는 1990년대 초반부터 시민환경운동을 주도해온 영향력 있는 기관들이 포진해 있어 위원회 구성상의 대표성은 상당 수준 확보되었다고 보았다.

위원회 내부에서의 논의는 특히 분과위원회를 중심으로 활발하게 이루어졌다. 2000년 9월 지속위 설립 이후 2002년 9월까지 본위원회는 총 6차례 개최되었으며 운영협의회<sup>102)</sup>는 매월 1회, 분과위원회는 총 100여차례 개최되었다(지속가능발전위원회, 2004a: 2). 소위원회까지 포함하면 분과위원회 개최 횟수는 총 192회에 달한다. 6개 분과위원회가 평균적으로 연 16회의 회의를 개최한 셈이다.

<표 5-12> 김대중 정부 지속가능발전위원회 회의 개최 실적

|                        |        | 2000년 | 2001년 | 2002년 | 계   |
|------------------------|--------|-------|-------|-------|-----|
| 본회의                    |        | 2     | 2     | 2     | 6   |
| 운영협의회 (운영간담회 2회 포함)    |        | 0     | 12    | 5     | 17  |
| 분과<br>위원회<br>(소위원회 포함) | 국토보전   | 3     | 16    | 16    | 35  |
|                        | 수자원    | 2     | 13    | 16    | 31  |
|                        | 생태·보건  | 2     | 10    | 23    | 35  |
|                        | 에너지대책  | 3     | 14    | 8     | 25  |
|                        | 산업과 환경 | 3     | 11    | 10    | 24  |
|                        | 국제지역협력 | 3     | 20    | 19    | 42  |
|                        | 소계     | 16    | 84    | 92    | 192 |
| 계                      |        | 18    | 98    | 99    | 215 |

자료 : 지속가능발전위원회 (2004a)의 3-37쪽의 회의개최실적을 참고하여 작성하였음

그러나 위원회와 정부 부처 간의 소통은 원활하지 못했던 것으로 보인다

102) 운영협의회는 위원장, 분과위원장, 분과위원 등 21명으로 구성됨. 본위원회는 7차례 개최되었다고 기재되어 있으나, 실제 개최내용에는 6회 개최 내역만이 기재되어 있음(지속가능발전위원회, 2004a: 2-4).

다. 2001년 지속위 사업계획서에 제시된 바에 따르면, 위원회 운영 체계 개선 방안으로 운영협의회에 정부 당연직 위원 등을 추가로 참여하도록 하여 정부 측과의 의견 조율을 강화할 필요가 있다는 지적이 이루어진다. 그러나 2000년 11월 운영협의 결과, 이미 운영협의회에 “복지노동수석 비서관이 간사위원으로 참여하고 있고, 기획조정실장이 배석하므로 정부 측 위원의 추가참여는 지양”한다는 결론을 내린다(지속가능발전위원회, 2000: 14).

## 2) 노무현 정부

### (1) 이해관계자 참여 수준

#### ① 위원회 구성의 대표성

2003년 2월 출범한 참여정부는 지속위를 국정과제위원회로 격상시키고, 위원회의 기능을 대폭 개편하였다. 2003년 12월 15일 제3기 지속위가 출범하였는데 크게 두 가지 측면에서 기능이 확대되었다. 첫째, 국정과제위원회 기능, 즉 “설치 목적에 따른 정책과제를 발굴하고, 연구를 통해 이를 정책화하고, 정책화를 위한 로드맵을 설정해 해당 부처가 정책을 수행하도록 하는 기능”을 새롭게 갖게 되었다(정책기획위원회, 2008c: 9).

둘째, 사회갈등을 관리하는 기능을 추가로 갖게 되었다. 2003년 8월 12일 제35회 국무회의에서 지속위가 갈등해결정책 자문기능을 보강해야 할 필요가 있다는 의견이 제기되었다. 이에 따라 9월부터 10월까지 지속위 기능개편 및 위원 추천과 관련한 시도 설명회가 이루어졌다(지속가능

발전위원회 기획운영실, 2004: 1). 이러한 과정을 거쳐 지속위는 갈등의 발생을 사전에 방지하는 시스템을 구축하고, 이미 발생한 갈등은 합리적으로 조정하는 기능을 갖게 되었다. 지속위 위원 구성방식도 새로운 기능을 반영하여 변경되었다. 지역 대표성을 갖는 위원들로 지속위를 구성하여 대규모 지역개발사업, 대형 국책사업 등 사회갈등을 유발할 가능성이 큰 사안들에 대하여 의견을 수렴·조정하고자 한 것이다.

지역 대표 위원 48명과 직능별 대표 위원 29명(위원장 포함) 등 총 76명의 위원을 선정하였다. 지역대표 위원의 경우 시·도의 추천을 통해 3명씩 지역대표 위원을 선정하였는데, 광역 지자체장, 광역의회, 시·도별 시민단체에서 각각 2배수를 추천받아 대통령이 그 중 한 명을 위촉하는 식으로 선정하였다. 직능분야 위원들의 경우 학계, 여성계, 산업계, 언론계, 법조계, 노동계, 농어민, 문화예술종교계 등에서 추천받은 인사들 중에 대통령이 지명하는 식으로 선정하였다(정책기획위원회, 2008b: 16-18).

제1기, 제2기 지속위와는 달리 관련 부처 장관이 제외되었다. 부처 장관이 위원회에 잘 참여하지 않아 운영에 차질을 초래한다는 비판이 있었으며(연합뉴스, 2003.6.5.) 지속위가 일종의 상원과 같이 갈등을 조정하는 특수한 기구로 기능하도록 하기 위해 민간의 참여를 대폭 늘리고자 하는 것이었다. 제3기에는 직능별 대표위원들과 더불어 지역대표 위원 48명을 포함하여 위원회를 구성하였다. 이러한 구성방식의 변화는 다양한 의제도출과 지역 현황의 파악, 각계 의견 수렴 등에는 긍정적인 영향을 주었으나, 80명에 육박하는 위원들이 심도 있는 논의를 하기에 한계가 있었다. 추천을 받아 선발된 지역대표 위원들의 경우 지속가능발전에 관한 인식에 큰 편차가 있다는 점도 위원회 운영의 난점으로 작용하였다(정책기획위원회, 2008c: 18). 위촉위원들로만 구성되어 정부 부처와의 협

업·조정이 어려운 측면도 있었다.

이러한 운영상 한계를 극복하기 위하여 제4기 지속위는 정책자문기능과 갈등조정기능을 나누는 방향으로 개편을 실시한다. 정책자문기능은 정부위원 12명과 위촉위원 18명으로 구성된 지속가능발전위원회 본위원회가 담당하도록 하고, 갈등조정기능은 70인 이내의 위촉위원과 시도 대표로 구성된 갈등조정특별위원회가 담당하도록 하였다. 또한 갈등사안별로 전문가 중심의 소위원회를 구성·운영하여 현장조사, 갈등영향 분석 등을 통해 갈등조정특위를 지원하도록 하였다(지속가능발전위원회, 2006e: 12-13).

제4기 위원장으로는 시민사회 출신의 김상희 위원이 위촉되었다. 본 위원회구성을 살펴보면 당연직 위원(12명)은 재정경제부장관, 과학기술부장관, 행정자치부장관, 농림부장관, 산업자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 건설교통부장관, 해양수산부장관, 기획예산처장관, 국무조정실장, 대통령비서실 정책실장으로 구성되었다. 1·2기 지속위 당연직 위원과 비교해보면 외교통상부 장관과 문화관광부장관이 제4기에는 선정되지 않았으며, 대신 보건복지부 장관이 지속위 정부위원으로 추가 선정되었다. 또한 기존에 간사 역할을 하던 대통령비서실 수석비서관(복지노동 수석비서관) 대신 대통령비서실 정책실장이 참여하게 된 것은 지속위의 높아진 위상을 잘 보여주는 대목이라고 할 수 있다. 위촉위원(18명) 가운데는 학계 위원이 9명으로 가장 많았으며, 시민사회가 5명으로 그 뒤를 이었다. 산업계 위원은 3명, 법조계 위원은 1명이 선정되었다. 2007년 7월 24일 김상희 위원장이 사퇴하고 정계로 복귀하자, 8월 30일 환경부 차관, 한국환경정책평가연구원 출신의 윤서성 위원이 위원장으로 위촉되었다.

## ② 민간위원의 참여 수준

노무현 정부 시기 이해관계자 참여의 가장 큰 특징은 국정과제회의라는 시스템을 통해서 민간 참여자가 정책결정이 이루어지는 장에 직접적으로 참여한 것이라고 할 수 있다. 이러한 제도는 민간위원이 보다 책임 있는 자세로 조정과정에 참여하게 만드는 유인으로 작용하였다.<sup>103)</sup> 지속위 민간위원으로 참여한 인터뷰 대상자 C 역시 다른 정부 시기의 위원회와 노무현 정부 시기 국정과제위원회의 운영이 달랐다는 점을 지적하면서, 대통령 앞에서 격론을 벌일 수 있을 정도로 토론하는 분위기가 잘 조성되어 있었음을 제시한다. 이는 다른 정권에서 참여하였던 정부 위원회에서는 찾아보기 어려운 시스템이었다는 것이다.

## (2) 이해관계자 참여와 정책조정 양상

### ① 「지속가능발전기본법」 제정과정에서의 이해관계자 참여

노무현 정부는 지속가능발전위원회가 국정과제위원회로서 기능할 수 있도록 이를 위한 법적기반을 마련하고자 기존의 지속가능발전위원회 규정을 두 차례에 걸쳐 개정하고, 2006년부터는 「지속가능발전기본법」의

---

103) “(민간위원들이) 그 전까지는 자문의견으로 그냥 의견만 내면 됐어요. 국정과제위원회가 되면서 대통령이 주재하면서 정책결정이 되는 그런 자리까지 이 분들이 참여하게 된단 말이예요. 대안이 없으면 안 되는 거예요. 논리에 밀리면 이 분들도 아무런 의미가 없는 거죠. 그래서 이분들의 책임감이 엄청 올라갔어요. 참여도 굉장히 열심히 하고, 그리고 이 분들의 동기 부여는 확실한 거죠. 정책을 바꿔야 한다고 늘 주장했던 분들이 그걸 어떻게 정리를 해서 협의하면서 안건으로 만들어서 장관들과 위원들이 참여하는 국과위에서 토론이 되고 어찌던 결정이 되기도 하고 하니까. 치열하게 준비하고 참여하고 동기부여 해서, 어떤 때는 에너지 관련한 건데 한 4일 동안 콘도 잡아가고 합숙하면서 대통령 보고 자료 만들고 거기서 아웅다웅 싸우기도 하고 그런 경우도 있었죠. 그렇게 하면서 안건들을 만들어서 올라가고, 이게 그런 자리에서 토론이 되니까.” (2016.11.11. B의 인터뷰 내용)

제정을 추진하였다. 이 부분에서는 법 제정 과정에서 특히 이해관계자의 참여가 어떠한 방식으로 이루어졌는지, 이것이 조정양상에 어떠한 영향을 미쳤는지에 초점을 맞춰 살펴보고자 한다.

「지속가능발전기본법」 제정과정의 첫 번째 특징은, 법 제정 필요성에 대한 인식이 일찍이 시민사회로부터 주지적으로 있어왔으며 이러한 배경 속에서 지속위가 논의를 촉발하였다는 점이다.<sup>104)</sup> 김대중 정부 시기 2기 지속위부터 법 제정 논의는 있었으나 제대로 추진되지 못하다가, 노무현 정부 들어 본격적으로 추진되기 시작하였다.

두 번째 특징은, 법 제정 과정이 다양한 이해관계자가 전 과정에 걸쳐 참여하는, 거버넌스 방식으로 이루어졌다는 것이다. 정부 시안이 완성된 후 공개하고 의견을 수렴하는 식이 아니라, 입법 초기 단계부터 전 중앙부처, 시민단체, 산업계 등 이해관계자들에게 초안을 송부하고 의견을 수렴해서 수정해나가는 방식을 취한 것이다.<sup>105)</sup>

<표 5-13> 「지속가능발전기본법」 제정 추진경과

| 일자              | 추진 경과                                       |
|-----------------|---|
| 2005.6.1.       | - 지속위, 국정과제조정회의에서 「지속가능발전기본법」 마련을 향후 과제로 보고 |
| 2005.11-2006.4. | - ‘국가 지속가능발전 추진체계 구축을 위한 연구’ 실시             |

104) “2기 지속위에서부터 지속가능발전촉진법 같은 걸 만들어보려고 2003년 1월에 이야기해봤어요. 그 다음에 고민만 하고 있었죠. 그러다가 지속가능발전법을 만들기 위한 TF를 공식적으로 띄우려고 했어요.” (B의 인터뷰 자료, 2016.11.11.)

105) “TF 팀장님이 우리 법을 거버넌스로 한 번 만들어볼까요, 이렇게 이야기가 나온 거예요. 보통 정부는 법 만들 때 몇 명이 모여서 시안을 만들어요. 내부 검토협의 거쳐서 시안 만들어지면 공개를 해요. 부처 의견 조회하고 하지 않습니까? 그 때부터 시끄러워지고 그래요. 이것을 시안 공개를 그렇게 하지 않고, 민간산 TF를 만들어서 1조 2조부터 쪽 만들어갈 때마다 이것을 다 뿌렸어요. 중앙부처 전체, 시민단체, 산업계, 위원들 전체. 그것을 여러 번 뿌렸습니다. 그 다음 회의 할 때 수정 사항 있으면 다시 또 보내요. 이렇게 하니까 나중에 전화가 왔어요. 산자부예요. 건교부도 왔어요. 무슨 법을 이렇게 만들어요, 나중에 법 다 만든 다음에 보내주세요, 그러기에 제가 이번에 법을 거버넌스 방식으로 만들고 있어요. 1조 2조 바뀔 때마다 보내줄 거니까 의견 있으면 언제든지 주세요, 그랬죠. 그러면 또 반영해서 보내겠다고.” (B의 인터뷰 자료, 2016.11.11.)

|                 |  |
|-----------------|--|
| 2006.7.13       | - 대통령, ‘국토종합계획 수립 시 심의 전단계에서 지속위가 대통령에게 자문할 수 있는 근거를 마련하는 등 법적 검토’ 지시 및 ‘지방지속위의 역할에 대한 제도적 근거 마련’ 지시 |
| 2006.7 -        | - 각계가 참여하는 간담회 개최하여 추진 방향 설정   |
| 2006.8.         | - ‘지속가능발전기본법 제정 TF’ 구성   |
| 2006.8-11.      | - TF 초안 마련하여 공개. 지방자치단체, 지방의제21 추진기구, 학계, 시민단체 등의 의견 수렴을 거쳐 수정 보완                                    |
| 2006.11.        | - TF, 법안 시안 마련   |
| 2006.11.        | - 국회의원 및 보좌진 설명회   |
| 2006.12.        | - 지방의제21 추진기구 간담회  |
| 2006.12.5.      | - 광역지방자치단체 정책기획관 회의  |
| 2007.1.16.      | - 22개 부처 지속가능발전담당관 회의  |
| 2007.2.21.      | - 강원지역 토론회   |
|                 | - 환경부 통해 정부입법 발의   |
| 2007.3.21.-4.2. | - 부처 협의  |
| 2007.4.13.-5.3. | - 입법 예고  |
| 2007.5.10       | - 공청회 통해 학계 및 민간단체 의견 수렴   |
| 2007.5.4.-5.29. | - 법제처 심의   |
| 2007.6.5.       | - 국무회의 의결 거쳐 국회 제출   |
| 2007.7.3.       | - 국회 법사위 의결 및 본회의 의결   |
| 2007.8.3.       | - 「지속가능발전기본법」 공포   |

자료 : 정책기획위원회 (2008c). pp.41-45의 내용을 정리한 것임

추진 경과를 정리하면 <표 5-13>와 같다. 2005년 6월 1일 국정과제조정회의에서 지속위가 대통령에게 지속가능발전기본법의 마련을 향후 과제로 보고한다. 이후 11월부터 이듬해인 2006년 4월까지 ‘국가 지속가능발전 추진체계 구축을 위한 연구’가 수행되었다. 2006년 7월에는 “국토종합계획 수립 시 심의 전단계에서 지속위가 대통령에게 자문할 수 있는 근거를 마련하는 등 법적 검토”를 하라는 대통령의 지시가 있었으며, 이



와 더불어 “지방지속위의 역할에 대한 제도적 근거를 마련하라는 지시가 이루어진다. 2006년 7월부터 지속위는 간담회 개최를 통해 각계각층의 의견을 수렴, 추진방향을 설정하였다. 8월에는 ‘지속가능발전기본법 제정 TF’가 구성되어 법 초안을 마련하는 역할을 수행하였다. 8월부터 11월 까지 마련된 초안을 공개하고 각계각층의 의견을 수렴하여 수정 보완하는 작업을 진행한다. 이러한 과정을 거쳐 11월에 법안 시안을 마련하고, ‘국회의원 및 보좌진 설명회’를 개최한다. 12월에는 ‘지방의제21 추진기구 간담회’와 ‘광역지방자치단체 정책기획관 회의’, 2007년 1월에는 ‘22개 부처 지속가능발전담당관 회의’ 등을 개최하였다. 이러한 폭넓은 의견 수렴 과정을 거쳐 환경부를 통해 정부입법이 발의된다. 이후 2007년 3월 21일부터 4월 2일까지 2주에 조금 못 미치는 기간 동안 부처 협의가 이루어진다. 입법예고(2007.4.13.-5.3) 기간을 거치고, 공청회(2007.5.10)를 개최하였다. 2007년 5월 중에 법제처 심의를 거쳐 2007년 6월 5일 국무회의에서 의결이 이루어지고 국회에 제출된다. 국회에 제출된 뒤 한 달 정도 시간이 지난 뒤에 2007년 7월 3일 본회의에서 의결이 이루어진다. 지속가능발전기본법은 한 달 뒤인 2007년 8월 3일 공포된다.

2014년 11월 20일 국회 환경노동위원회 회의실에서 개최된 ‘지속가능발전 체계 수립 관련 공청회’에서 지속가능성을 위한 세계지방정부(이클레이)의 한국사무소 소장 박연희는 “어떤 법 제정 과정에서보다 폭넓은 사회적 합의와 논의의 과정이 이루어졌다고 생각”한다고 발언하였다. 지속가능발전 관련 기관 및 개인이 여느 때보다 폭넓게 참여하였으며 중앙뿐만 아니라 지역 차원에서의 논의도 이뤄졌다는 것이다.<sup>106)</sup>

106) “지속가능발전기본법이 최초에 제정됐을 때 얼마나 폭넓은 사회적 합의와 논의의 과정이 있었던가를 다시 한 번 확인할 필요가 있습니다. 당시에 이 법을 제정하기까지 어떤 법 제정 과정에서보다 폭넓은 사회적 합의와 논의의 과정이 이루어졌다고 생각합니다. 실제로 지속가능발전과 관련된 기관, 참여하는 개인들이 지속가능발전법을 제정

## ② 제1차 국가지속가능발전 기본계획과정에서의 이해관계자 참여 사례

노무현 정부 시기에 최초로 지속가능발전정책의 조정을 위한 수단으로서 지속가능발전 기본계획(2006-2010)이 수립되었다. 제1차 지속가능발전 기본계획의 수립 경과는 <표5-14>와 같다. 2005년 2월 “국가지속가능발전비전의 집대성”을 위하여 지속가능발전 비전을 마련하라는 대통령 지시가 내려진다. 이에 다음 달인 3월에 지속위가 비전발표 추진 TF를 구성한다. 비전발표 기획팀, 3개 지원팀, 자문단이 구성되어 초안을 작성한다. 4월에는 비전발표 보고서안 공론화 작업이 이루어진다. 시민·환경단체 및 유관 부처의 의견 수렴, 지속위 전문위원회별 검토가 이루어진다. 또한 대통령비서실 정책실 및 정책기획위원회와의 사전협의를 이루어진다. 5월에는 국정과제회의를 비공개로 개최하여 최종 의견을 조율한다. 6월 1일에는 국정과제조정회의 보고를 실시한다. 이 때 이행계획을 마련하라는 대통령 지시가 내려진다. 사흘 뒤인 6월 4일 환경의 날 기념식에서 대통령의 ‘국가지속가능발전 비전’ 선언이 이루어진다. 그 때부터 11월까지 ‘지속가능발전지표 현장 적용가능성 평가’ 연구용역이 수행된다. 한편 이와 동시에 6월부터 9월까지 약 부처별 이행계획 보완 작성·재검토 및 부처간 협의가 이루어진다. 쟁점사항에 대한 협의와 조율을 거쳐 과제의 수를 48개로 조정한다. 또한 수정안에 대하여 분야별 전문가 검

---

하기 위한 토론회라든가 공청회, 논의 모임에 한 번도 참석하지 않은 사람이 없었을 정도입니다. 그리고 중앙단위에서 지속가능발전법 제정 과정이 진행되다 동시에 지역에서도 지속가능발전기본법과 조응하는 지역의 실천을 강요하기 위한 논의도 활발하게 진행되었던 사회적 경험을 기억해야 합니다. 그런데 이런 과정 자체가, 우리 사회가 기울인 노력은 지속가능발전에 대한 사회적 학습 과정이었다 저는 생각하고요, 그 이후에도 여러 가지 어려움이 있었지만 지속가능발전 관련 활동을 위한 에너지를 축적하는 과정이었다고 생각합니다. 그래서 이런 것이 그동안에 여러 가지 복잡했지만 아직 까지도 지역에서의 지속가능발전 활동을 이어 올 수 있는 에너지였다고 생각합니다.” (2014.11.20. 329회 지속가능발전특별위원회회의록 제9호)

토 및 보완 작업이 진행된다. 2005년 9월부터 2006년 5월까지 부처별 이행계획이 작성되어 초안이 제출된다. 그러나 부처들의 협조가 처음부터 적극적으로 이루어지지 않는 것으로 보인다. 부처별 이행계획에 관한 지침이 대통령비서실 담당 비서관을 통해 모두 배포되고 난 뒤 5개월 정도가 지난 시점까지 제출이 제대로 이루어지지 않았다.<sup>107)</sup> 조정자가 적극적으로 개입하지 않는 상황에서 부처들이 자발적으로 적극 참여하기를 기대하기란 사실상 어렵다는 점을 확인할 수 있는 대목이다. 지속가능발전 전에 부합하는 방향으로 각 부처의 정책을 조정하는 과정에서 개별 부처의 업무 영역에 개입하는 일이 발생할 소지가 크기 때문이다.

2006년 4월에는 각 부처가 제출한 초안에 대해서 지속위의 전문위원회와 분야별 전문가들이 1차 검토를 거친다. 2006년 5월부터 7월까지 국가지속가능발전 지표 전문가 연구팀 운영, 자문회의 개최한다. UNCSD, OECD 등 국제기구의 지표체계를 참조하여 대상지표를 선정하는 작업이 진행된다. 7월에 지속위 본위원회가 이행계획의 추진현황을 검토한다. 7월부터 9월까지 3개월 정도 되는 시간 동안 이행계획의 요약, 재구성, 이행성과평가지표 작성 및 부처 협의, 보완작업이 이루어진다. 8월부터 9월까지의 특히 국가지속가능발전 지표에 관한 부처 협의, 지속위 전문위원회 검토 및 보완 작업이 진행된다. 2006년 9월 1일 이행계획에 관하여 관계부처 TF 합동 검토회의가 개최되며, 20일 정도 지난 뒤인 9월 25일에는 국가지속가능발전지표 공개 토론회가 개최된다. 다음 달인 10월 17일에 지속위 본위원회 심의가 이루어지고, 열흘 뒤인 27일 차관회의 보고 및 보완, 나흘 뒤인 2006년 10월 31일 국무회의에서의 보고 및 발표가 이루어진다.

---

107) “(부처들이) 3월 때까지 아무런 반응이 없는 거예요. 비서관도 바뀌고 중간에서 여러 가지로 그랬으니까. 사실은 딱 누가 추진을 안 하고 있어서 그 때부터 제가 일정을, 데드라인을 정해놓고 뒤로부터 역산해서 일정계획을 세워서 부서들한테 의견을 받고 했는데요. 그 과정은 제가 다 조정을 했어요.” (2016.9.20. A의 인터뷰 자료)

<표 5-14> 제1차 지속가능발전 기본계획(2006-2010) 수립의 추진경과

| 일자                    | 내용  |
|-----------------------|---|
| 2005.02.21            | 대통령 지속가능발전비전 마련 지시<br>- “환경갈등 등 국가지속가능발전비전 집대성 필요”  |
| 2005.03.              | 비전발표 추진 TF 구성 (지속위)<br>- 비전발표 기획팀, 3개 지원팀, 자문단 구성, 초안 작성  |
| 2005.04               | 비전발표 보고서안 공론화<br>- 시민·환경단체, 유관부처 의견 수렴<br>- 지속위 전문위원회별 검토<br>- 정책실, 정책기획위원회 사전협의                |
| 2005.05.19.           | 국정과제회의(비공개) 개최, 최종의견 조율   |
| 2005.06.01.           | 국정과제조정회의 보고<br>- “이행계획 마련” 대통령 지시   |
| 2005.06.04            | 대통령, 환경의 날 기념식에서 ‘국가지속가능발전 비전’ 선언   |
| 2005.06.<br>~ 11.     | ‘지속가능발전지표 현장 적용가능성 평가’ 연구용역 수행  |
| 2005.06.<br>~ 09.     | 부처별 이행계획 보완 작성·재검토 및 부처간 협의<br>- 부처간 쟁점사항 협의·조율, 48개 과제로 조정<br>- 수정안 2차 분야별 전문가 검토(회의, 서면) 및 보완 |
| 2005.09.<br>~2006.05. | 부처별 이행계획 작성, 초안 제출  |
| 2006.04.              | 지속위 전문위원회, 분야별 전문가 1차 검토  |
| 2006.05.<br>~ 07.     | 국가지속가능발전 지표 전문가 연구팀 운영, 자문회의 개최<br>- UNCSD, OECD 등 지표체계 참조하여 대상지표 선정<br>- 환경, 경제, 사회, 제도분야로 구분  |
| 2006.07.              | 지속위 본위원회, 이행계획 추진현황 검토  |
| 2006.07.<br>~ 09.     | 이행계획 요약, 재구성, 이행성과평가지표 작성 및 부처 협의, 보완   |
| 2006.08.<br>~ 09.     | 국가지속가능발전 지표 부처 협의, 지속위 전문위원회 검토, 보완   |
| 2006.09.01            | 이행계획 관계부처 TF 합동 검토회의  |
| 2006.09.25            | 국가지속가능발전 지표 공개 토론회  |
| 2006.10.17            | 지속위 본위원회 심의   |
| 2006.10.27            | 차관회의 보고, 보완   |
| 2006.10.31.           | 국무회의 보고, 발표   |

자료 : 정책기획위원회 (2008c). p.24-25

### 3) 이명박 정부

#### (1) 이해관계자 참여 수준

##### ① 대통령직속 녹색성장위원회 구성의 대표성과 민간위원의 참여 수준

녹색성장위원회는 위원장 2명을 포함한 50명 이내의 위원으로 구성된다. 이 때 위원장은 국무총리와 위원 중에서 대통령이 지명하는 사람이 된다.<sup>108)</sup> 당연직 위원은 기획재정부장관, 미래창조과학부장관, 산업통상자원부장관, 환경부장관, 국토교통부장관 등 대통령령으로 정하는 공무원이며, 위촉직 위원은 기후변화, 에너지·자원, 녹색기술·녹색산업, 지속가능발전 분야 등 저탄소 녹색성장에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람이 된다.<sup>109)</sup> 위촉직 위원의 임기는 1년으로 하되 연임이 가능하도록 규정하고 있어, 위촉위원의 임기를 2년으로 하고 있으며 연임 규정을 따로 두고 있지 않는 지속위와 대별된다. 녹색위는 사무처리를 위하여 간사위원을 1명 두도록 하였는데, 초기에는 청와대 국정기획수석이 담당하다가 2010년 4월부터는 국무총리실장으로 변경되었다.

제1기 녹색위는 당연직 위원 18명, 위촉직 위원 30명 등 총 48명으로 구성되었다. 위원장은 국무총리와 민간위원장이 공동으로 역임하였는데 민간위원장으로는 당시 김형국 제5기 지속위 위원장이 위촉되었다. 당연직 위원은 국무총리(위원장), 기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 외교통상부장관, 농림수산식품부장관, 지식경제부장관, 환경부장관, 국토해양부장관, 국무총리실장, 방송통신위원회 위원장, 대통령실 국정기획수석비

---

108) 「저탄소녹색성장기본법」 제14조 제2항 및 제3항

109) 「저탄소녹색성장기본법」 제14조 제4항

서관, 한국개발연구원장, 산업연구원장, 에너지경제연구원장, 한국교통연구원장, 한국환경정책·평가연구원장, 국토연구원 원장, 에너지관리공단 이사장으로 선정되었다. 민간위원의 경우 총 30명이 선정되었는데, 그 중 학계 위원이 22명으로 가장 많은 비중을 차지하였으며 그 다음으로는 산업계 위원(4명)의 수가 많았다. 언론계, 법조계, 시민사회, 기타 위원의 수는 각각 1명이었다.

2010년 7월 출범한 제2기 녹색위는 총 50명으로 구성되었으며, 국무총리와 공동으로 위원장을 역임하는 민간위원장으로 제1기 녹색위 위원이었던 양수길 위원이 위촉되었다. 1기 민간 위원장과 마찬가지로 학계 인사로 위원장 위촉이 이루어졌다. 당연직 수는 18명에서 14명으로 4명 줄어들었는데, 한국개발연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 한국교통연구원, 한국환경정책·평가연구원, 국토연구원 원장 등 국책연구기관장과 에너지관리공단 이사장, 대통령실 국정기획수석비서관 등 총 8명이 제외<sup>110)</sup>되고, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 여성가족부장관, 금융위원회위원장 등 네 명이 추가되었다. 민간위원은 총 36명으로 1기에 비하여 6명이 늘어났다. 학계 위원이 24명으로 가장 높은 비율을 보였으며, 산업계와 시민사회 대표 위원이 각각 3명, 언론계 1명이 포함되었다. 특기할만한 점은 기타 유형으로, 관료 출신 인사가 3명 포함되었다. 전 특허청 국장, 전 지경부 차관, 전 과기부 장관이 2기 녹색위 민간위원으로 위촉된 것이다. 1기 위원 가운데 2기에도 재위촉된 위원은 30명 중 16명이었다. 20명은 신규로 위촉되어 전체 위촉위원 가운데 신규 위원이 차지하는 비율은 55.6%에 달하였다.

제3기 녹색위는 14명의 당연직 위원과 34명의 위촉직 위원 등 총 48명

110) 「녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 규정」(훈령) 제정 시에는 당연직 위원으로 녹색 성장 관련 정부출연연구기관의 장도 포함하도록 하였으나, 시행령 제정 과정에서 제외하였음. 이는 다른 당연직 위원과의 직급 등을 고려한 데 기인한 것으로 보임(장욱, 2009: 212).

으로 구성되었으며, 양수길 위원장이 2기에 이어 3기에 연임을 하였다. 위촉직 위원의 구성을 보면 학계 위원이 20명으로 가장 많았으며 산업계 위원이 8명으로 2기(3명)에 비해 두 배 이상 증가하였다. 언론계도 종전의 한 명에서 두 명으로 증가하였다. 반면 시민사회 대표 위원은 3명에서 2명으로 줄어들었다. 기타 위원의 수도 5명에서 3명으로 감소하였다.

2기에 위촉되었던 위원 가운데 3기에도 위촉된 위원의 수는 14명이었으며 신규 위촉 위원 수는 20명이었다. 전체 위촉위원 대비 신규위원의 비율은 58.8%로 2기의 55.6%에 비해 소폭 증가하였다. 녹색위 구성의 특징을 정리해보면 정부와 학계 인사들이 주를 이루고 있으며, 김대중·노무현 정부 시기의 지속위에 비해서 학계와 산업계 위원의 비율은 높은 편이나 상대적으로 시민사회 인사의 참여는 저조한 편이다.<sup>111)</sup> 전임정부 시기까지 시민사회 대표로 참여하였던 핵심적인 환경단체의 구성원들도 녹색위에는 참여하지 않고 있다.

그렇다면 민간위원의 참여수준은 어떠한가? 실제로 녹색성장 정책이 결정되는 자리에 민간위원이 직접적으로 참여하고 결정에 영향을 미칠 수 있을 정도로 자신의 의견을 개진할 공간을 확보하고 있는지를 살펴보고자 하였다. 녹색성장위원회는 여느 대통령위원회와 비교해도 압도적으로 많은 대통령 주재 회의를 개최하였다. 무려 스무 번이 넘는 보고회의와 이행점검회의를 통해 녹색성장정책의 계획을 보고하고 수립한 정책의 이행 정도를 대통령에게 다시 보고하는 시스템을 갖추고 있었다. 그러나 보고대회 및 이행점검회의가 정책을 결정하는 자리는 아니었다. 어디까지나 대통령에 자문을 제공하기 위한 목적으로 개최되는 회의였으며, 실제 정책결정은 국무회의를 통해 이루어졌다. 이것이 노무현 정부 시기의 국정과제회의와 가장 다른 대목이라고 할 수 있다. 실제로 그 자리에서 정책

---

111) 지속위와 녹색위의 위원구성 비율에 대해서는 차후 종합적으로 정리하고자 한다.

을 결정할 수 있었기 때문에, 국정과제회의에 참여하는 민간위원들의 효능감은 상당히 높은 수준이었다. 반대하는 사안이 안전으로 상정된 경우, 대통령 앞에서 직접 반대 의견과 그 이유를 개진할 수 있었다. 이는 앞서 인터뷰 대상자 B와 C가 말한 바와 같이 책임 있고 대안이 있는 민간위원의 참여를 촉진하는 데 기여하였다. 그러나 녹색위의 경우 대체로 발언자와 발언의 내용이 사전에 정해졌고, 발언 시간도 2-3분 정도로 제한적이었다.<sup>112)</sup> 사안에 따라 보고대회 및 이행점검회의에 참여하는 인원의 규모가 조금씩 달라지기는 하였으나 대체로 이백 명 내외의 많은 인원이 참여하는 만큼, 이러한 회의 운영방식은 불가피한 측면이 있었다. 결국 이러한 제도적 특성으로 인하여 민간위원이 실제로 목소리를 낼 기회, 이러한 목소리를 정책의 방향에 반영할 수 있는 기회는 크게 주어지지 못한 한계가 있었다. 녹색성장위원회에 참여하였던 민간위원들이 위원회 활동을 비판적으로 검토하여 펴낸 보고서 「녹색성장 1.0 - 녹색성장 2.0을 위한 평가와 제언」에서도 이명박 정부의 녹색성장을 추진하는 과정에서 거버넌스가 가장 취약했다는 점이 지적된다. 시민사회와의 원활한 소통을 통해 바텀업 프로세스를 작동시키는 것이 차후 녹색성장정책의 과제임을 제시하고 있다(양수길, 2013: 617-618).

## ② 환경부소속 지속위 구성의 대표성과 민간위원의 참여 수준

이명박 정부 출범 이후 처음으로 구성된 제5기 지속위는 총 29명의 위원으로 구성되었다. 학계 출신의 김형국 위원장이 위촉되었으나 2009년 2월 녹색성장위원회가 출범하면서 녹색위 위원장으로 위촉되었다.<sup>113)</sup> 당

112) 이러한 회의 운영방식에 관해서는 녹색위에 참여하였던 인터뷰 대상자 E와 F의 인터뷰에서 공통적으로 확인하였다.

113) 김형국 지속위 위원장이 녹색위 위원장으로 옮기고 지속위는 2010년 환경부 산하 위원회로 다시 구성되기까지 별다른 활동을 이어가지 못한다. 제5기 지속위 사회통합



시 이 중 당연직인 정부위원은 기존의 12명에서 6명으로 대폭 줄어들었다(〈표 5-15〉 참조). 이명박 정부 출범과 더불어 부처 통폐합이 이루어지면서 자연히 정부위원의 수가 줄어든 점도 있었고, 추가로 보건복지부, 국무조정실장이 정부위원에서 제외되었다. 지속위가 환경부 산하 위원회로 격하되면서 당연직 위원의 직급에도 변화가 있었다. 기존에 당연직 위원을 “대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장과 시·도의 지방위원회 위원장”으로 하였으나, 격하 이후 당연직 위원은 “중앙행정기관의 고위공무원단에 속하는 고위공무원”이 담당하도록 하였다. 위원장 위촉자 역시 대통령에서 환경부 장관으로 변경되었다. 정부위원의 변화 중 또 한 가지 주목할 만한 점은 대통령비서실 정책실장 역할을 하는 정부위원이 없어졌다는 것이다.

〈표 5-15〉 노무현 정부(제4기)와 이명박 정부(제6기) 지속위의 정부위원 변화

| 제4기(2006.5.출범)  | 제6기(2008.10.출범)  |
|---|--|
| 재정경제부장관, 과학기술부장관, 행정자치부장관, 농림부장관, 산업자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 건설교통부장관, 해양수산부장관, 기획예산처장관, 국무조정실장, 대통령비서실 정책실장 (총 12인) | 기획재정부 미래전략정책관, 행정안전부 지역발전정책국장, 농림수산물부 녹색성장정책관, 지식경제부 산업경제정책관, 환경부 녹색환경정책관, 국토해양부 국토정책국장 (총 6인) |

위촉위원은 기존의 18명에서 23명으로 늘어났다. 위촉위원 중에서도 학계 위원의 수가 크게 늘었다. 제4기에는 9명이었던 것이 제5기에는 16명으로 크게 증가하여 위촉위원 중 학계위원이 차지하는 비율이 약 70%

위원이었던 정화선 푸른광주21협의회 사무처장은 한 언론매체와의 인터뷰에서 다음과 같이 언급한 바 있다. “기존 위원들을 잘랐으면 정식으로 ‘해촉장’을 주든가 했어야 하는데, 아무런 연락도 없었다. 얼마 안 있어 다시 꾸린다는 보도를 봤는데 없애지는 못하고 환경부 산하로 옮겨서 거의 유명무실하게 만들었다는 인상이 강했다”. (주간경향, 이명박 정부의 녹색성장, 미래는 있을까. 2012.7.31. <http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=113&artid=201207241815511&pt=nv#csidxc32987211d231e98c3192ac0d4fc6e2>. 검색일: 2016년 10월 20일).

에 달하였다. 반면 시민사회 대표 위원들은 크게 절반 이하로 줄어들었다. 제1기, 제3기, 제4기까지 시민사회 대표 위원은 항상 5명 이상으로 구성되었던 반면 제5기부터는 2명으로 유지되었다. 종교계 위원이 2명, 산업계 위원과 법조계 위원, 기타 위원이 각각 한 명씩 선정되었다.

제6기 지속위는 총 위원 수가 24명으로 그 전에 비해 5명 줄어들었다. 위원장은 학계 출신의 박준우 위원이 위촉되었다. 당연직 정부위원 수와 소속부처는 그대로 유지되었으나, 위원 직급은 장관에서 고위공무원급으로 낮아졌다. 기재부 미래전략정책관, 행안부 지역발전정책국장, 농림수산식품부 녹색성장정책관, 지식경제부 산업경제정책관, 환경부 녹색환경정책관, 국토해양부 국토정책국장(이상 6명)이 정부위원으로 선정되었다. 위촉직 위원의 수는 18명으로 감소하였다. 위촉위원 구성을 보면, 11명이 학계 위촉직 위원 중 61.6%를 차지하는 것으로 나타났다. 산업계와 종교계, 시민사회 대표 위원이 각각 2명씩 선정되었으며 법조계 위원도 한 명 선정되었다.

제7기 위원회의 총원 수는 33명으로 제6기에 비해 9명 증가하였다. 당연직 정부위원의 수와 소속부처, 직급은 그대로 유지되었으며 위촉위원의 수가 27명으로 증가하였다. 위촉위원 중 학계 출신이 20명(74.1%)으로, 역대 지속위 중 가장 많았다.<sup>114)</sup> 위원장 역시 학계 출신의 민경석 위원장이 위촉되었다. 산업계, 종교계, 시민사회 대표 위원들은 각각 2명씩 선정되었으며 법조계 위원 역시 종전과 같이 한 명 선정되었다.

녹색위와 마찬가지로, 이 시기 지속위의 위원 구성도 학계와 정부 인사가 대부분을 차지하였으며 시민사회의 참여가 저조했다. 지속위의 경우 환경부소속 위원회로 격하되면서 실질적인 민간 참여를 촉진할 여지가 더욱 축소되었다.

---

114) 본위원회 기준임.

## (2) 이해관계자 참여와 정책조정 양상

이명박 정부 시기 지속가능발전정책의 실질적인 조정은 녹색성장위원회가 담당하였으며, 환경부 산하로 격하된 지속가능발전위원회의 경우 이러한 역할을 담당하였다고 보기 어렵다. 따라서 이 부분에서는 녹색성장위원회를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 녹색성장위원회의 구성 면에서 보면 시민사회의 참여는 제한적으로 이루어졌다고 할 수 있다.

대신 민간의 참여는 정부 주도하에 구성된 협의체를 통해 주로 이루어졌다. 이명박 정부는 2009년 4월 산업, 금융, 과학기술 녹색생활, 그린IT 협의체 등 다섯 개의 협의체를 발족시켰다. 이들 민간 협의체는 “민간부문, 즉 시장이 원하는 바가 무엇인지를 알려”주고 “정부의 정책의도를 정확하게 전달하는 소통의 장”으로 기능하였다(이지순, 2013: 19-20)고 평가되고 있다. 협의체와의 소통 과정을 살펴봄으로써 이들 협의체가 과연 목적하였던 소통의 장으로서 제대로 기능하였는지 검토하고자 한다.

민간협의체는 50명 내외의 위원으로 구성되며 산하에 25명 정도의 실무조직(working group)을 두고 있다(녹색성장위원회, 2013: 61). 산업협의체의 경우 다섯 개 협의체 중 최초로 구축되었는데, 그만큼 정부가 산업계와의 파트너십 구축을 위해 특별히 노력하였다고 볼 수 있다. 1차 협의회 당시 녹색성장기획단 공동단장인 미래비전비서관과 기획단장이 모두 참석하였으며, 기획재정부·교육과학기술부·지식경제부·환경부·국토해양부·방송통신위원회 등 6개 관계부처가 참석하였다는 점도 이러한 정부의 의지를 잘 보여주는 대목이라고 볼 수 있다. 이 날 경제 5개 단체<sup>115)</sup> 및 업종별 단체 대표<sup>116)</sup>, 주요 기업<sup>117)</sup> CEO, 녹색위 민간위원

---

115) 대한상의, 전경련, 무역협회, 중기중앙회, 경총 ([http://www.bisd.or.kr/seminarPage/pds\\_data/903.pdf](http://www.bisd.or.kr/seminarPage/pds_data/903.pdf). 검색일: 2016년 12월 15일)

이 참여하였다. 산업협의체 대표에는 허동수 지속가능발전기업협의회(KBCSD) 회장(GS 칼텍스 회장)이 선임되었다. 협의체 실무조직(WG)는 녹색성장위원회 안건으로 상정될 주요 아젠다에 대해 경제·산업계 차원의 보고서를 작성하는 역할을 담당하도록 하였다.<sup>118)</sup> 이러한 논의결과를 국가전략 및 5개년 계획에 반영하도록 추진한다는 것이다.<sup>119)</sup> 1차 협의회에서 대한상공회의소 김상열 부회장이 제시한 녹색성장의 과제에는 ‘신재생에너지 보급 및 산업기반 확충 병행’, ‘4대강 살리기 사업의 조속한 추진’, ‘온실가스 정책 도입 시 다양한 방식 검토 필요’ 등이 포함되었다. 4대강 살리기 사업과 같이 정부에서 적극 추진하는 사업에 대한 지원도 포함되어 있지만, 온실가스 정책 도입과 관련하여 산업계가 우려를 하고 있음을 확인할 수 있기도 하다. 특히 SK 에너지는 “향후 배출권거래제 도입시 국가발전에 저해가 되지 않도록 다양한 감축방식을 고려해야” 한다고 발표하였고, 포스코는 “기존주력산업을 배제하는 인식에서 탈피해야”한다고 강조하기도 했다. 중소기업중앙회는 “세제 및 기술지원, 규제완화 등 지원책 마련”을 통해 중소기업의 참여를 유도해야 한다고 강조하였다. 산업계에서 배출권거래제와 같은 가격기능을 가진 조정수단보다는 세제 혜택, 기술지원, 규제완화와 같은 수단을 선호하고 있다는 것을 정부에 전달한 셈이다. 이에 김상협 미래비전비서관(녹색성장기획단 공동

---

116) 대한건설협회, 자동차협회, 조선협회, 기계진흥회, 전자정보통신진흥회, 섬산업, 상하수도협회, 석유협회, 신재생에너지협회, 생산성본부 ([http://www.bisd.or.kr/seminarPage/pds\\_data/903.pdf](http://www.bisd.or.kr/seminarPage/pds_data/903.pdf). 검색일: 2016년 12월 15일)

117) 참여 기업은 다음과 같음. 민간: 삼성전자, SK에너지, GS칼텍스, LG화학, 포스코, LG전자, 현대자동차, 두산중공업, 쌍용양회, 현대제철, 코오롱, 효성, 한화석유화학, KT, GS건설, 아시아나항공, 텔코전자, 웅진코웨이/공기업: 한전, 석유공사, 도로공사, 철도공사, 가스공사 (자료: [http://www.bisd.or.kr/seminarPage/pds\\_data/903.pdf](http://www.bisd.or.kr/seminarPage/pds_data/903.pdf). 검색일: 2016년 12월 15일)

118) 청와대 뉴스 홈페이지 ([http://17c wd.pa.go.kr/kr/president/news/news\\_view.php?uno=517&board\\_no=P01](http://17c wd.pa.go.kr/kr/president/news/news_view.php?uno=517&board_no=P01). 검색일: 2016년 12월 15일)

119) 제1회 녹색성장 산업협의체 회의결과 자료. p.2 ([http://www.bisd.or.kr/seminarPage/pds\\_data/903.pdf](http://www.bisd.or.kr/seminarPage/pds_data/903.pdf). 검색일: 2016년 12월 15일)

단장)은 정부가 “국익 및 산업적 기반 등을 충분히 고려”하겠다는 뜻을 밝히고, 기재부 역시 “녹색성장 5개년 계획 수립 및 예산·세제 지원에 있어 산업계의 의견을 충분히 수렴할 계획”임을 제시한다.<sup>120)</sup>

2009년 4월에는 녹색금융협의회를 창립하였다. 녹색금융협의회는 녹색성장 관련 금융계의 정례적 협의채널로 총 50여 명으로 구성되며, 은행·증권·보험·카드 등 각종 금융기관과 유관기관, 관계부처 등이 참여하고 있다.<sup>121)</sup> 2009년에 2회, 2010년에 3회, 2011년에 1회, 2012년에 1회로 총 6회의 회의를 개최하였으며 회의 안건은 주로 국내외 녹색금융사례를 보고하고 발전방안을 논의하는 것이었다. 실제로 2009년 이후 녹색성과와 관련하여 42개 금융상품, 86개 펀드가 출시되었고, 녹색금융의 규모는 <표 5-16>에서 볼 수 있는 바와 같이 2009년 6조 2000억 원에서 2012년 17조 7000억 원까지 증가하였다(문화일보, 2015.3.9.).

<표 5-16> 녹색금융 규모 추이

| 연도 | 2009          | 2010 | 2011  | 2012           | 2013           | 2014           |
|----|---------------|------|-------|----------------|----------------|----------------|
| 금액 | 6조<br>2000억 원 | 9조 원 | 12조 원 | 17조<br>7000억 원 | 16조<br>4000억 원 | 12조<br>4000억 원 |

자료 : 문화일보, 2015.3.9

120) 제1회 녹색성장 산업협의체 회의결과 자료, pp.3-4 ([http://www.bisd.or.kr/seminarPage/pds\\_data/903.pdf](http://www.bisd.or.kr/seminarPage/pds_data/903.pdf), 검색일: 2016년 12월 15일)

121) ① 금융협회: 전국은행연합회·금융투자협회·손해보험협회·생명보험협회·여신금융협회·상호저축은행중앙회 ② 은행: 우리은행·신한은행·하나은행·국민은행·산업은행·기업은행·수출입은행·광주은행 ③ 증권: 삼성증권·대우증권·한국투자증권·우리투자증권·미래에셋증권 ④ 자산운용: 삼성자산운용·미래에셋자산운용·한국투자신탁운용·한화투자신탁운용 ⑤ 보험: 삼성화재보험·LIG손해보험·대한생명보험 ⑥ 신용카드: 삼성카드·신한카드 ⑦ 정부기관: 녹색성장위원회·금융위원회·금융감독원 ⑧ 유관기관: 한국거래소·신용보증기금·기술보증기금·무역보험공사·한국자산금융증개·정책금융공사 ⑨ 연구기관: 금융연구원·자본시장연구원·조세연구원·보험연구원 ⑩ 회계법인: 삼일회계법인·삼정회계법인·안진회계법인·한영회계법인 ⑪ 코스닥협회·한국상장회사협의회

그러나 마련된 자금이 실제로 환경을 위한 대출로 이어지지 못하는 한계가 나타난다(국회입법조사처, 2010:123). 이러한 민간 협의체들의 운영은 정권이 바뀔과 동시에 급격하게 위축된다. 녹색금융협의회의 경우 박근혜 정부 취임 이후에는 한 차례도 개최되지 않았다. 물론 정부가 바뀌면서 녹색성장위원회가 국조실 산하로 격하되고 녹색성장이 주요 국가 아젠다의 위치를 상실하였기 때문에 이러한 민간협의체의 활동이 저조해지는 것은 당연하다는 의견이 있을 수 있다. 그러나 녹색성장은 향후 60년을 위한 국가 비전으로 제시된 만큼 정권을 넘어서 지속적으로 추진될 수 있는 기반을 마련하는 것이 중요했다고 판단된다. 그런 점에서 이명박 정부가 민관 소통을 위한 협의 채널을 구성하는 데 있어 지나치게 정부 주도적인 접근을 하였기 때문에 민간협의체가 정권 교체와 함께 사라지다시피 하는 현상이 나타나는 것은 아닌지 검토해볼 필요가 있다. 녹색성장위원회 실무자로 참여하였던 E는 이명박 정부 시기 민간 이해관계자의 참여가 사실상 수사에 그친 측면이 많았고 실제로 이해관계자들을 참여하여 조정하려는 의지는 상대적으로 부족했다고 평가한다.<sup>122)</sup>

#### 4) 박근혜 정부

##### (1) 이해관계자 참여 수준

##### ① 국무조정실소속 녹색위 구성의 대표성과 민간위원의 참여 수준

박근혜 정부 출범 이후 시행된 조직개편(2013.3)으로 인하여 녹색성장

122) “산업계에서 오는 사람들은 정부에서 오라고 하니까 오는 것이고...(중략)...우리나라 같은 경우는 짜여진 아젠다를 가지고 산업계를 얹혀놓는 거죠. 가끔 거기서 예를 들어서 신재생에너지이야기 하더라도 변하지 않아요...(중략)...어떻게 보면 레토릭이 강했죠.” (2016.12.12. E의 인터뷰 내용)

위원회는 대통령직속위원회에서 국무총리실 산하로 그 소속이 변경되었다. 동시에 위원회의 인적 구성 및 조직체계 상에도 큰 변화가 나타났다.

먼저 위원의 수가 급감하였다. 「저탄소녹색성장기본법」 제14조에 따라 녹색위 위원은 50명 이내로 구성할 수 있다. 1기부터 3기 녹색위까지는 적게는 48명, 많게는 50명의 위원을 구성하였다. 그런데 제4기부터는 위원 수가 38명으로 급격히 줄어든다. 조직 개편에 따른 부처 분할·신설로 인하여 당연직 위원이 기존의 14명에서 17명<sup>123)</sup>으로 증가하였음에도 불구하고 민간위원이 34명에서 21명으로 크게 줄어들었기 때문이다. 이로 인해 전체 위원회에서 당연직 위원이 차지하는 비율이 44.7%로 이전의 30% 정도에 비해 급격히 높아졌다. 위촉 위원 21명의 직능별 구성을 보면 학계 위원의 수가 18명으로 사실상 위촉 위원의 대다수를 차지한다. 그밖에 산업계 위원 2명과 시민사회 대표 위원 1명이 추가로 선정되었다. 위촉위원 가운데 연임한 위원의 수는 11명(52.4%)이었으며, 10명(47.6%)은 신규 위원으로 위촉되었다. 2014년 12월 9일 출범한 제5기 녹색위는 4기와 마찬가지로 당연직 17명, 위촉직 21명 등 총 38명의 위원으로 구성되었다. 민간위원장은 4기 이승훈 위원장이 연임하였으며, 학계 위원의 수는 17명, 산업계 위원의 수가 2명, 언론계와 시민사회 대표 위원이 각각 1명씩 선정되었다. 연임된 위원의 수는 17명, 신규 위촉된 위원의 수는 4명으로 역대 녹색위 가운데 신규 위촉 위원의 비율(19.0%)이 가장 낮았다. 2015년 12월 출범한 6기 녹색위는 5기와 마찬가지로 당연직 위원 17명, 위촉직 위원 21명 등 총 38명의 위원으로

---

123) “기획재정부장관, 미래창조과학부장관, 산업통상자원부장관, 환경부장관, 국토교통부장관 등 대통령령으로 정하는 공무원”이란 기획재정부장관, 교육부장관, 미래창조과학부장관, 외교부장관, 행정자치부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관, 해양수산부장관, 방송통신위원회위원장, 금융위원회위원장 및 국무조정실장을 말한다. (「저탄소 녹색성장 기본법 시행령」 제10조 제1항. [대통령령 제27180호, 2016.5.24., 일부개정]). 여기에 국무총리까지 포함하면 당연직 위원은 17명이 된다.

구성되었다. 민간위원장은 학계 인사인 이지순 위원장이 위촉되었다. 위촉직 위원 21명 중 18명이 학계 인사로 선정되었으며, 산업계가 2명, 시민사회 대표가 1명 선정되었다. 21명 중 연임된 위원은 15명(71.4%), 신규 위촉된 위원은 6명(28.6%)이었다.

이명박 정부 시기 녹색위와 마찬가지로 민간위원 중 학계 인사들이 대부분을 차지하고 있다. 그 위상이 축소되면서 민간위원이 정책 결정 단계에서부터 참여할 여지는 더욱 작아졌다. 녹색위 시기에는 보고대회 및 이행 점검회의를 통해 대통령에게 직접 자문내용을 전달할 기회는 있었기 때문에 간접적이거나 정책에 민간의 의사를 반영할 여지가 남아 있었다면, 박근혜 정부 시기에는 민간위원의 의사를 전문가를 중심으로 정책자문 기능을 수행하는 것으로 위원회의 역할이 축소된 만큼, 그러한 가능성이 더욱 줄어들었다고 할 수 있다.

## ② 환경부소속 지속위 구성의 대표성과 민간위원의 참여 수준

박근혜 정부 들어 처음으로 출범한 8기 지속위(2015.9 출범)는 총원 32명으로 구성되었으며, 위원장은 종전과 같이 학계 출신으로 선정되었다. 당연직 위원 수는 기존의 여섯 명에서 한 명 증가하여 일곱 명이 선정되었는데, 이는 박근혜 정부 출범과 더불어 이루어진 조직개편으로 인한 것이었다. 국토해양부가 국토교통부와 해양수산부로 분할되면서 두 부처의 고위공무원이 모두 지속위 정부위원으로 선정되었다.<sup>124)</sup> 위촉위원 25명 중 역시 가장 많은 비율을 차지한 것은 학계 위원이었다. 총 18명의 학계 위원이 임명되어 위촉위원 중 72.0%를 차지하였다. 산업계, 종교계, 시민사회 대표 위원은 각각 2명씩, 법조계 위원은 1명이 위촉되었

---

124) 행정안전부는 행정자치부로, 농림수산식품부는 농림축산식품부로, 지식경제부는 산업통상자원부로 변경되었음.



다. 박근혜 정부 시기의 녹색위와 마찬가지로 대통령 주재회의가 없었고 민간위원의 역할이 회의에 상정된 안전에 대한 심의와 자문을 제공하는 정도의 역할에 그쳤다. 민간위원의 정책 결정에 대한 참여 수준은 대단히 낮아졌다는 평가가 가능하다.

## (2) 이해관계자 참여와 정책조정 양상

지속가능발전위원회가 환경부소속 위원회로 격하되면서 사실상 국정과제 위원회 시기와 같이 다양한 이해관계자의 의견을 실질적으로 수렴하는 통로로서의 역할은 하지 못하고 있다. 일례로 지속가능발전 기본계획을 수립하는 절차의 변화를 볼 수 있다. 박근혜 정부 시기인 2016년에 수립된 제3차 지속가능발전 기본계획(2016-2035)의 수립 절차는 <표 5-17>과 같다. 2014년 9월 기본계획 수립을 위한 연구가 한국환경정책·평가연구원 및 관련 연구기관을 중심으로 추진되었으며, 약 9개월 후인 2015년 6월 관계부처 의견 수렴 및 협의, 전문가 포럼이 실시되었다. 4개월 후인 2015년 11월 6일 지속위의 심의(수정의결)가 이루어졌으며, 다음 달 22일에 녹색위 심의(원안 의결)가 이루어졌다. 2016년 1월 12일 국무회의에서 기본계획에 대한 심의·확정이 이루어졌다.

<표 5-17> 제3차 지속가능발전 기본계획(2016-2035) 수립의 추진경과

| 일자        | 내용  |
|-----------|---|
| 2014.09.~ | 제3차 지속가능발전 기본계획 수립을 위한 연구 추진<br>- 한국환경정책평가연구원(KEI) 수행, 관련 연구기관 및 학계전문가 참여 |
| 2015.06.~ | 관계부처 의견 수렴 및 협의, 전문가 포럼 (4회)<br>- 국무조정실 등 총25개 관계 중앙행정기관                  |
| 2015.10   | 지속가능발전위원회 전문위원회 의견 수렴<br>- 환경, 사회·건강, 산업, 기후·국제협력 전문위원회 의견 수렴             |

|             |                     |
|-------------|---------------------|
| 2015.11.06  | 지속가능발전위원회 심의 (수정의결) |
| 2015.12.22  | 녹색성장위원회 심의 (원안 의결)  |
| 2016.01.12. | 국무회의 심의·확정          |

자료 : 지속가능발전위원회 (2016). p.6의 내용을 편집한 것임

2006년에 수립된 1차 기본계획(2006-2010)의 추진경과와 비교해보면 의견 수렴 절차가 부족하고 심층적인 검토 과정 또한 부족하다. 1차 기본계획 수립 시에는 초안을 작성하는 과정에서부터 부처 간에 쟁점 사항을 협의 조율해서 과제를 조정하였으며 분야별 전문가 검토가 이루어졌다. 초안이 마련된 후에는 수차례에 걸쳐 부처 간, 민관 간 협의와 토론회, 검토회의를 거쳤다(정책기획위원회, 2008c: 24-25). 1차 기본계획 수립 시에는 이처럼 정책조정이 활발하게 이루어졌으나, 3차 기본계획 수립 시에는 부처 간 협의부터 제대로 이루어지기 어려웠다. 지속가능발전은 환경과 경제, 사회를 포괄하는 개념임에도 불구하고 사회 부처들의 경우 지속가능발전 기본계획에 소관 부처 계획이 포함되는 것 자체를 반대하는 경우도 있다는 것이다.<sup>125)</sup> 계획 수립을 담당한 실무자는 지속가능발전 기본계획 수립을 주관하는 환경부로서는 관련 부처의 참여를 설득하는 것 자체가 과제였기 때문에 타 부처가 제출하는 계획안의 내용에 대해 조정을 할 여력이 없었음을 밝히기도 했다.<sup>126)</sup> 각 부처가 제출하는

125) “지속가능발전이 예전에는 환경과 개발의 싸움이었다고 하면 지금은 복지분야 노동 분야까지 이런 것까지도 커버하고 있잖아요. 근데 그거를 그 쪽 부처들의 정책을 우리가 포괄해서 이쪽에 담고자 한다. 지속가능발전에는 이런 이슈들이 들어가야 되고, 최대한 의견을 받아서 하겠습니다. 이렇게 그 쪽에 이야기를 하면 일단 그 부처들의 반응은 환경부가 왜 그걸 컨트롤하려고 하느냐. 우리 것 빼라 이렇게 이야기를 해요. 그러니까 그 분야가 여기 실리는 것 자체가 싸움의 대상이 돼 버려요.” (2016.12.14. G의 인터뷰 내용)

126) “그 부처들 계획이 지속가능발전계획 안에 들어올 수 있도록 설득을 하는 게 첫 번째 일이었어요. 그렇다 보니까 그 쪽 정책에 대해서 건드릴 수가 없는 상황인 거죠. 여기 들어오려고 하지도 않는데. 그렇다고 해서 그거 다 빼고 국토부, 산업부, 환경부 이 정도만 해서 개발과 환경, 이것만 가지고 하기에는 지속가능발전이라는 타이틀에 안 맞아요. 노동부, 문화부, 복지부, 여가부 그런 사회 부처들 들어오게끔 하는 게 급선무였어요. 결국 협상의 카드는, 들어오게끔 하려면 그들의 정책을 터치하지 않아야

계획안 중 지속가능발전에 반하는 내용이 있는 경우, 적극적인 협의를 통해 조정을 하는 것이 아니라 지속가능발전 기본계획에서만 그 내용이 포함되지 않도록 하는 데 그쳤다는 것이다.<sup>127)</sup>

지속위가 국정과제위원회 시기였을 때에는 관련 부처들이 제출한 계획 초안을 받은 시점부터 수차례의 협의를 거치고 수정을 해나가는 실질적인 조정이 이루어졌다. 초안을 마련하는 과정에서부터 되도록 다양한 행위자가 참여하여 의견을 피력할 수 있도록 하였다. 그러나 지속위와 녹색위 모두 대통령 소속이 아닌 부처소속위원회로 격하되면서 이러한 기능이 상실되었다. 제3차 지속가능발전기본계획을 수립한 절차를 보면 다음과 같다. 지속가능발전 업무를 담당하는 바 있는 환경부 공무원은 초안을 마련한 뒤 각 부처에 송부하여 의견을 받는 정도이고, 서로 이견이 있는 경우에는 대체로 해당 내용을 제외하는 식으로 조정이 이루어진다고 밝혔다.<sup>128)</sup>

## 5) 지속위 및 녹색위 위원 구성비 변화

역대 지속위의 위원 규모 및 구성비의 변화를 표로 나타내면 다음 <표 5-18>과 같다.<sup>129)</sup>

---

돼요.” (2016.12.14. G의 인터뷰 내용)

127) “(타 부처가) 너무 지속가능발전에 안 맞는 것들을 내는 경우가 있어요. 그런 건 삭제하거나 우리 계획안에서는 적어도 포함을 안 시키고...” (2016.12.14. G의 인터뷰 내용)

128) “연구용역 맡겨서 수행하고 저희하고 협의하면서 수정하고. 그런데 사실 지속가능발전이 타 부처에서 크게 관심이 있는 사안이 아니어서요. 환경부 주도로 계획을 수립하고. 그런데 타 부처에 반하는 내용이 관계부처 합동이라는 타이틀로 나갈 수가 없으니까 해당 부처에 확인해주시고 의견 달라는 수준이고. 거기에 대해서 의견을 받는 정도예요.” (2016.12.14. G의 인터뷰 자료)

129) 2기 지속위는 정권 교체로 임기를 채우지 못하고 종료되었음. 활동보고서 등 관련 정책자료를 입수하지 못하여 부득이하게 분석대상에서 제외하였음. 자료를 확보하는 대로 보완할 예정임.

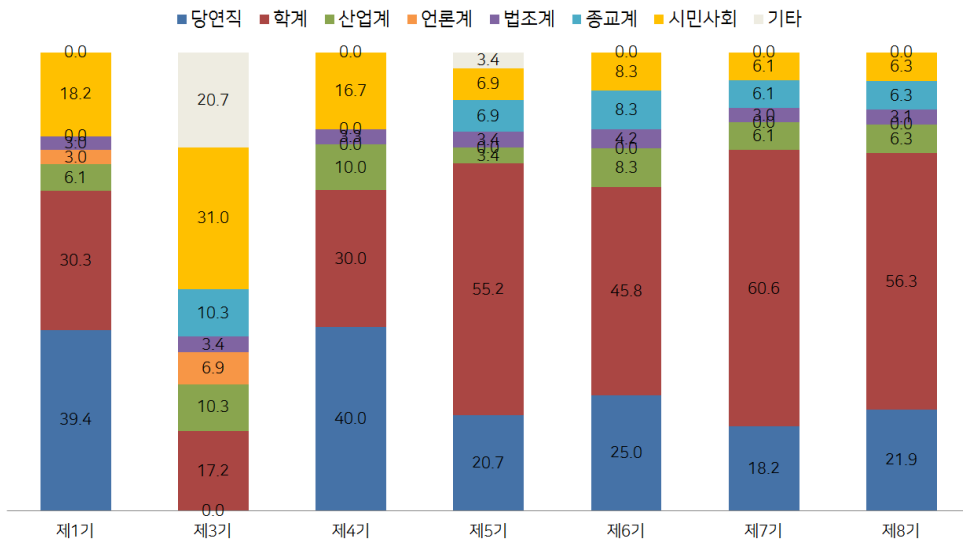
〈표 5-18〉 지속위 위원 규모 및 구성비 변화

|             |        |   | 제1기     | 제3기                | 제4기     | 제5기      | 제6기     | 제7기      | 제8기     |
|-------------|--------|---|---------|--------------------|---------|----------|---------|----------|---------|
| 출범시기        |        |   | 2000.9. | 2003.12.           | 2006.5. | 2008.10. | 2010.9. | 2012.11. | 2015.9. |
| 위원장         |        |   | 강문규     | 고철환                | 김상희     | 김형국      | 박준우     | 민경석      | 전영섭     |
| 총 위원 수      |        |   | 33명     | 29 <sup>1)</sup> 명 | 30명     | 29명      | 24명     | 33명      | 32명     |
| 당<br>연<br>직 | 수      |   | 13명     | 0명                 | 12명     | 6명       | 6명      | 6명       | 7명      |
|             | 비율     |   | 39.4%   | 0.0%               | 40.0%   | 20.7%    | 25.0%   | 18.2%    | 21.9%   |
| 위<br>촉<br>직 | 소<br>계 | 수 | 20명     | 29명                | 18명     | 23명      | 18명     | 27명      | 25명     |
|             |        | % | 60.6%   | 100.0%             | 60.0%   | 79.3%    | 75.0%   | 81.8%    | 78.1%   |
|             | 학계     |   | 10명     | 5명                 | 9명      | 16명      | 11명     | 20명      | 18명     |
|             | 산업계    |   | 2명      | 3명                 | 3명      | 1명       | 2명      | 2명       | 2명      |
|             | 언론계    |   | 1명      | 2명                 | 0명      | 0명       | 0명      | 0명       | 0명      |
|             | 법조계    |   | 1명      | 1명                 | 1명      | 1명       | 1명      | 1명       | 1명      |
|             | 종교계    |   | 0명      | 3명                 | 0명      | 2명       | 2명      | 2명       | 2명      |
|             | 시민사회   |   | 6명      | 9명                 | 5명      | 2명       | 2명      | 2명       | 2명      |
|             | 기타     |   | 0명      | 6명                 | 0명      | 1명       | 0명      | 0명       | 0명      |

1) 제3기 지속위는 지역대표 48명과 직능대표(위원장포함) 29명을 포함하여 총 77명으로 구성되어 있었음. 위촉직 비율의 변화를 살펴보기 위하여 그 성격이 다소 다른 지역대표는 제외하고 분석하였음.

지속위의 위원 구성 비율 변화를 살펴본 결과 〈그림 5-5〉에서 볼 수 있는 바와 같이 대체로 최근으로 올수록 학계 위원의 비율이 늘어나는 경향을 보였다. 제1기('00.9월 출범)부터 제3기('06.5월 출범)까지는 학계 위원의 비율이 30% 이내였으나, 제5기('08.10월 출범) 이후로는 40% 후

<그림 5-5> 지속위 위원 구성비 변화

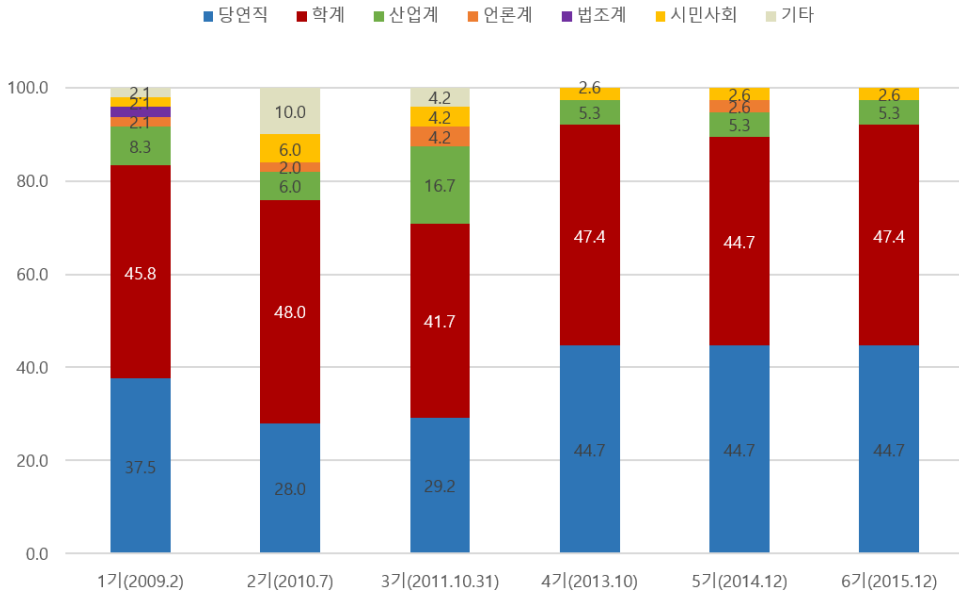


반대 이상의 비율을 보였다. 특히 2012년 11월 출범한 제7기 지속위와 2015년 9월 출범한 제8기 지속위의 경우 학계 위원 비율이 각각 60.6%와 56.3%로 과반을 훌쩍 넘기는 것으로 나타났다. 반면 시민사회를 대표하는 위원의 비율은 제1기부터 제4기까지는 10% 후반 대에서 30% 초반 대 사이였으나, 제5기 이후로는 10% 미만이었다.

녹색성장위원회의 위원 구성비율 변화를 보면 <그림5-6>과 같다. 대통령직속 위원회 시기였던 3기까지 대체로 당연직위원의 비율이 감소하고 위촉직 중에서도 산업계 위원의 비율이 증가한 것을 확인할 수 있다. 출범 당시 녹색위 산업계위원의 비율은 8.3% 였으나 제3기에는 16.7%로 두 배 정도 증가하였다. 그러나 환경부 산하 위원회로 격하된 뒤 산업계 위원의 비율은 5.3%의 비율을 보였으며, 이 비율이 제5기와 제6기 위원회 시기 내내 유지되었다.

지속위 위원구성과 비교할 때 나타나는 첫 번째 특징은 시민사회 위원의 비율이 상대적으로 낮다는 것이다. 출범 이후부터 지금까지 모두 시민사

<그림 5-6> 녹색위 위원 구성비 변화



회 위원 비율(전체 위원 수 대비)이 한 자리 수에 그쳤으며, 특히 2기와 3기를 제외하면 모두 2% 대였다. 2기를 제외한 모든 기수에서 산업계 위원의 비율이 시민사회계 위원의 비율보다 두 배 이상 많은 것을 확인할 수 있다. 녹색위에 시민사회 참여가 저조하다는 점은 학계와 언론계 모두에서 비판받는 대목이기도 했다. 김대중 정부와 노무현 정부 시기 지속위의 위원 구성을 살펴보면 1기의 경우 위촉위원 20명 중 6명(30%), 3기는 29명 중 9명(31%), 4기는 18명 중 5명(28%)이 시민사회 대표 위원으로 선정돼 매 기수마다 30% 내외의 비율을 차지하였다. 반면 녹색위는 위촉위원 중 시민사회 대표 위원이 차지하는 비율이 1기에는 3%(29명 중 1명), 2기에는 8%(36명 중 3명), 3기에는 6%(34명 중 2명) 정도에 그쳤다.

또한 이명박 정부가 추진한 저탄소 녹색성장 사업들이 기존에 환경 단체들이 민관파트너십 형태로 진행해온 것들이 대부분임에도 불구하고, 그

단체들을 배제하고 정부 단독 사업 형태로 변경하였다는 점이 지적되기도 했다(주간경향, 2010.6.2.).

둘째, 인적 구성 및 조직체계 상으로 볼 때 녹색성장위원회는 지속위에 비하여 보다 관료제의 역할이 상대적으로 큰 것으로 판단된다. 일단 참여하는 당연직 위원의 비율이 지속위에 비해 높았다. 지속위(제4기 정부위원 : 12명)와 비교해보면 녹색위는 정부위원이 많게는 17명, 적게는 14명 구성되었다. 이처럼 더 많은 부처의 장관들을 포함하고 있을 뿐만 아니라 제1기의 경우 정부출연연구원 원장들까지 포함하고 있었다. 2기에는 정부 관료 출신들을 민간위원으로 다수 위촉하여 사실상 정부측의 입장을 대변할 만한 여지가 커졌다고 할 수 있다.

위원장 임명 방식도 지속위와 다르다. 지속위는 위촉위원 가운데 위원장을 선정하였던 데 반해 녹색위는 국무총리와 민간위원장 가운데 대통령이 임명하게 하였다. 지금까지 국무총리와 민간위원장을 공동위원장으로 하고 있기는 하지만 두 위원장직의 권한과 책임이 균형을 이룰 것으로 기대하기는 어려워 보인다.

실제로 2·3기 녹색위 위원장을 역임하였던 양수길 전 위원장은 2012년 7월 개최된 한 공개토론회에서 위원회의 위상이 다시 검토되어야 한다고 밝히기도 했다. 양수길 위원장은 “녹색성장 및 지속가능발전은 새로운 경제발전 패러다임으로 경제전반을 아우르는 종합적 대책에 의해 추진되어야” 하며, “녹색성장 정책 및 지속가능발전대책이 경제운영에 주류로 자리매김함과 동시에 지속적인 정책추진을 위해서는 행정적 총괄부서의 정확한 위상에 대한 검토가 필요하다”고 강조했다. 이 발언에 대해 한 언론매체는 녹색위가 “녹색정책을 총괄하는 대통령 직속기관임에도 불구하고, “환경부와 지경부가 녹색성장의 주도권을 잡고 있는 현실에 대한 불만이 담겨졌다는 해석이 나오고” 있다고 보도하기도 했다(이투뉴스,

2012.7.12.)

셋째, 위원 구성의 다양성에서도 차이가 난다. 지속위의 경우 1기부터 8기까지 법조계, 종교계, 시민사회계, 산업계 인사가 대체로 꾸준히 포함되었으나, 녹색위의 경우 법조계나 종교계, 언론계 위원의 구성은 기수에 따라 누락되기도 하였다. 위촉위원의 대부분이 학계 인사로 채워지는 경향이 두드러졌다.

<표 5-19> 녹색위 위원 규모 및 구성비 변화

|             |        |   | 제1기     | 제2기        | 제3기      | 제4기      | 제5기      | 제6기      |
|-------------|--------|---|---------|------------|----------|----------|----------|----------|
| 출범시기        |        |   | 2009.2. | 2010.7.12. | 2011.10. | 2013.10. | 2014.12. | 2015.12. |
| 위원장         |        |   | 김형국     | 양수길        | 양수길      | 이승훈      | 이승훈      | 이지순      |
| 총 위원 수      |        |   | 48명     | 50명        | 48명      | 38명      | 38명      | 38명      |
| 당<br>연<br>직 | 수      |   | 18명     | 14명        | 14명      | 17명      | 17명      | 17명      |
|             | 비율     |   | 37.5%   | 28.0%      | 29.2%    | 44.7%    | 44.7%    | 44.7%    |
| 위<br>촉<br>직 | 소<br>계 | 수 | 30명     | 36명        | 34명      | 21명      | 21명      | 21명      |
|             |        | % | 62.5%   | 72.0%      | 70.8%    | 55.3%    | 55.3%    | 55.3%    |
|             | 학계     |   | 22명     | 24명        | 20명      | 18명      | 17명      | 18명      |
|             | 산업계    |   | 4명      | 3명         | 8명       | 2명       | 2명       | 2명       |
|             | 언론계    |   | 1명      | 1명         | 2명       | 0명       | 1명       | 0명       |
|             | 법조계    |   | 1명      | 0명         | 0명       | 0명       | 0명       | 0명       |
|             | 종교계    |   | 0명      | 0명         | 0명       | 0명       | 0명       | 0명       |
|             | 시민사회   |   | 1명      | 3명         | 2명       | 1명       | 1명       | 1명       |
|             | 기타     |   | 1명      | 5명         | 2명       | 0명       | 0명       | 0명       |
|             | 연      | 수 | 0명      | 16명        | 14명      | 11명      | 17명      | 15명      |



|  |    |    |        |       |       |       |       |       |
|--|----|----|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
|  | 임  | 비율 | 0%     | 44.4% | 41.2% | 52.4% | 81.0% | 71.4% |
|  | 신규 | 수  | 30명    | 20명   | 20명   | 10명   | 4명    | 6명    |
|  |    | 비율 | 100.0% | 55.6% | 58.8% | 47.6% | 19.0% | 28.6% |

### 3. 위원회 관리 방식과 지속가능발전정책 조정

#### 1) 김대중 정부

##### (1) 위원회 관리 방식

위원회 관리 방식을 살펴보기 전에 먼저 위원회의 조직체계에 대해 살펴보고자 한다. 지속위는 필요한 경우 과제별로 분과위원회 또는 소위원회를 둘 수 있었다.<sup>130)</sup> 김대중 정부 시기의 제1기 지속위의 분과위원회는 총 6개의 분과위원회로 구성되어 있었으며, 위원회의 운영을 위한 운영협의회와 사무처리를 위한 기획조정실을 두고 있었다. 이와 관련하여 환경부는 “향후 위원회가 지속가능한 국가발전을 위한 최고 조정기구로서의 역할을 수행할 수 있도록 위원회 산하에 핵심과제별(국토이용, 에너지, 기후변화협약 등) 분과위원회 및 소위원회를 구성하여 위원회 활동을 연중 활성화”하겠다는 계획을 제시한 바 있었다(환경부, 2000: 67). 지속위의 경우 종래의 다른 환경 관련위원회와 달리 상설 사무기구를 둬으로써 위상과 역할을 강화하고자 하였다(환경부, 2000: 67). 이를 위해 기획조정실을 두어 사무처리를 담당하도록 하였으며, 이 업무를 간사위원인 대통령비서실 복지노동수석비서관이 총괄하도록 하였다.<sup>131)</sup> 기획조정실

130) 「지속가능발전위원회규정」 제7조

은 총괄기획팀, 지속발전팀, 국제환경팀의 세 팀으로 구성(지속가능발전위원회, 2004a: 2)되어 있었으며, 총 15명의 직원으로 구성되어 있었다. 이 중 비별도정원이 12명, 계약직 등이 3명에 달하였다. 지속위는 또한 사무수행을 위하여 필요한 경우 관계 행정기관의 공무원 또는 관계 정부출연연구기관 등의 임직원 파견을 요청할 수 있었다.<sup>132)</sup>

## (2) 위원회 관리방식에 따른 정책조정 양상

위원회 사무기구인 기획조정실을 둔 것은 지속위가 기존의 환경 관련 정부위원회와 대별되는 대목이었다. 지속위에 당연직 위원으로 참여하는 대통령비서실 복지노동수석비서관이 간사위원으로서 사무기구인 기획조정실 업무를 총괄하도록 함으로써 위원회의 업무를 지원하고자 한 것이다. 그러나 복지노동수석비서관은 보건복지·노사관계·환경 분야의 정책집행을 점검·조정하는 것을 주요 업무로 하는 만큼 지속가능발전위원회 업무에 많은 관심과 시간을 할애하기가 현실적으로 어려운 측면이 있었다. 많은 업무를 겸한다 하더라도 복지노동수석비서관이 지속가능발전정책 분야에 특별히 큰 관심을 갖고 있거나, 관련 전문성을 갖추고 있다면 조정 역할을 기대할 수 있을 것이다. 그러나 김대중 정부 시기 지속위 업무를 총괄 하였던 복지노동수석비서관들의 경우 노동과 복지 분야에 전문성을 갖춘 인사들이었다고 평가된다. 2000년 8월 임명된 최규학 복지노동수석비서관의 경우 국무총리실에서 노동과 보건 분야 업무를 주로 담당<sup>133)</sup>하였으며, 2001년 3월에 임명된 이태복 복지노동수석비서관의 경우 노동운동

131) 「지속가능발전위원회규정」 제9조

132) 「지속가능발전위원회규정」 제10조

133) 한국경제. 청와대 비서실 개편 의미. 전망. 2000.8.27.  
(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=015&aid=0000271114>. 검색일: 2016년 12월 20일)

가 출신의 노동 분야 전문가였다.<sup>134)</sup> 이태임 수석의 후임인 김상남 수석 역시 전 노동부차관 출신 인사로 지속가능발전보다는 노동 업무 경험이 많은 인사로 평가된다. 더욱이 당시 의약분업과 노동계 파업 문제가 중요한 사회 쟁점으로 부각되면서 복지노동수석비서관이 관련 현안의 해결을 위한 노력에 집중했어야 하는 한계도 있었다. 때문에 복지노동수석비서관이 지속가능발전정책의 우선순위를 높게 인식하기는 어려웠을 것으로 판단된다. 김대중 정부 시기 청와대 정책기획수석 비서관 및 경제수석비서관을 역임한 강봉균 의원 역시 이후 국정감사에서 당시 대통령비서실이 환경문제에 우선순위를 높게 두지 않았다는 발언을 하기도 했다.<sup>135)</sup> 환경과 경제개발이라는 상충하는 가치의 조화를 위해서는 조정자의 역할이 특히 중요함에도 불구하고, 지속위 기획조정실 업무를 총괄하는 간사위원이 집중적으로 본 업무를 수행하기 어려운 제도적 한계가 있었다고 할 수 있다.

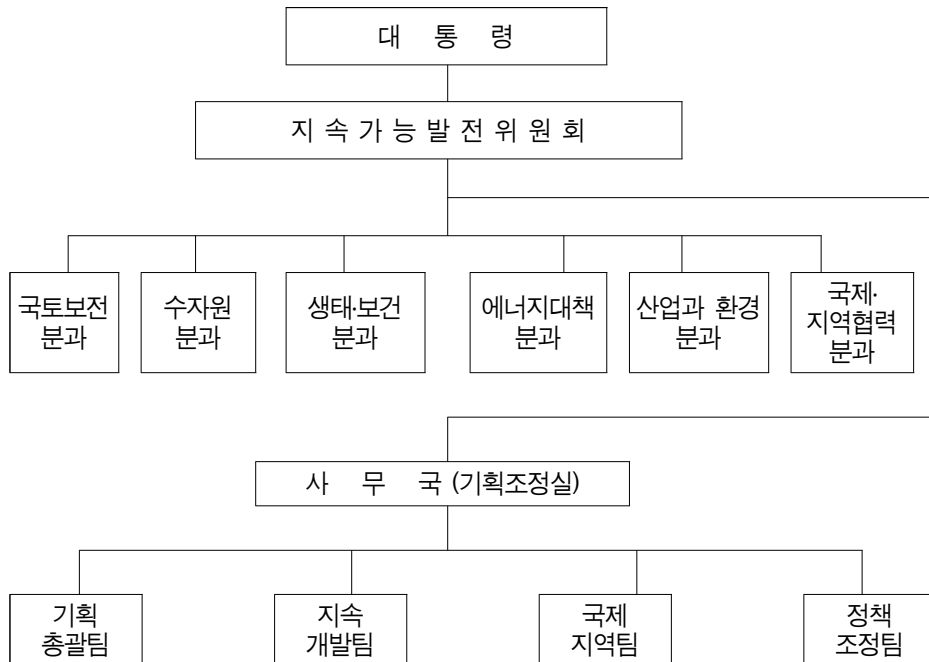
지속위 사무기구인 기획조정실이 적극적인 역할을 수행하지 못한 한계도 있었다. 지속위가 2000년에 발간한 2001년도 주요사업추진계획(안)을 보면 기획조정실이 회의를 지원하는 정도의 역할을 수행하는 데 그치고 있는 점이 문제로 지적된다. 기획조정실 기능을 활성화하기 위해서는 인력 보강이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 지속위의 특성에 맞게 사무기구인 기획조정실에도 민간단체 파견 직원을 두어 분과위원회 간사 기능을 수행하도록 하고 있으나, 분과위원회가 여섯 개인 데 반해 민간단체 파견 직원 수는 세 명에 그쳐 인력 증원이 필요하다는 것이다(지속가능발전위

134) 연합뉴스, 〈새 내각 팀별 특성〉-사회팀, 2001.3.26.  
(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000062122>, 검색일: 2016년 12월 20일)

135) 또 대통령이 못하면 비서실이라도 볼 것 아니겠느냐 그러지만 비서실도 환경문제에 대해서 우선순위를 높게 두지 않습니다. 그것은 환경부에 계신 분들과 장관께서도 실감을 하셨을 것입니다. 항상 뒤로 밀린다 말이에요. 그렇다면 이것은 오히려 국무총리의 종합조정기능에 맡기는 것이 더 실효성 있지 않겠나 하는 생각이 듭니다.  
(2002.10.02. 16대 국회 234회 국정감사 환경노동위원회 회의록)

원회, 2000: 16-17). 이후 민간 간사요원의 보강이 이루어져 지속위 기획조정실이 기존의 기획총괄팀, 지속개발팀, 국제지역팀 외에 정책조정팀을 추가로 구성하여 네 개 팀으로 구성된다. 2001년 8월 기준으로 지속위는 <그림 5-7>과 같은 조직체계를 갖게 된다.

<그림 5-7> 제1기 지속위 조직체계



자료 : 문정호. (2001). 우리나라 PCSD현황과 발전방향. 「PCSD추진현황과 지방자치단체의 CSD 구성방안」, 8-19. (<https://www.me.go.kr/home/file/readDownloadFile.do?fileId=1632&fileSeq=1> 검색일: 2016년 12월 30일)

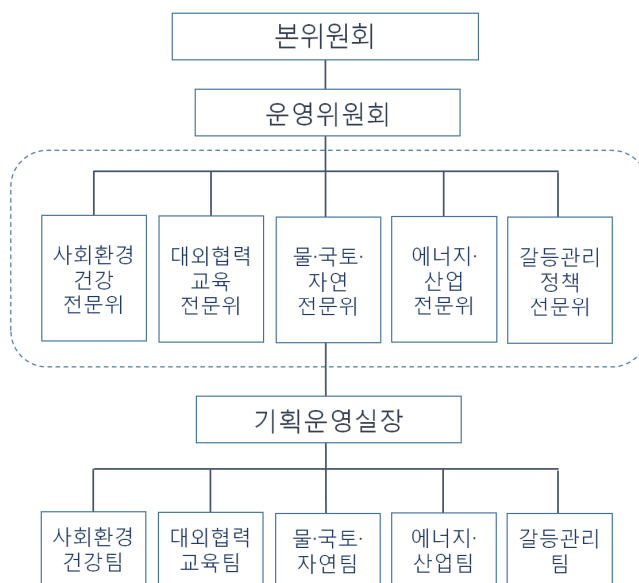
## 2) 노무현 정부

### (1) 위원회 관리 방식

노무현 정부 시기 지속위는 다섯 개의 전문위원회와 운영위원회를 두었으며, 대통령비서실 지속가능발전비서관이 기획운영실장을 맡고, 실장 산하

에 각 위원회에 대응하는 팀을 두어 실무지원을 하도록 하였다. 전문위원회 구성을 보면 제1기 지속위의 경우 ‘국토보전분과위원회’와 ‘수자원분과위원회’가 구분되어 있었으나 제3기 지속위의 경우 ‘물·국토·자연 전문위원회’를 두어 통합하였다. 물·국토·자연 전문위에서는 지속가능한 물관리 체계 구축에 관한 사항, 환경친화적 자원절약형 국토 자연환경관리체계 구축 및 지속가능한 교통체계 구축에 관한 사항, 연안개발 및 해양관리에 관한 사항, 관련 국가주요정책의 사전검토 등에 관한 사항 등을 다루었다.<sup>136)</sup>

<그림 5-8> 제3기 지속위 조직체계



출처 : 지속가능발전위원회 기획운영실 (2004). p.3

또한 과거에 ‘에너지대책분과위’와 ‘산업과환경분과위’가 있어 에너지와 산

136) 지속가능발전위원회 운영세칙(일부개정 2006. 7.18 지속가능발전위원회훈령 제5호) 별표. ([http://pcsd.pa.go.kr/about/about04\\_02.html?submenu1=show](http://pcsd.pa.go.kr/about/about04_02.html?submenu1=show). 검색일: 2016년 10월 20일)

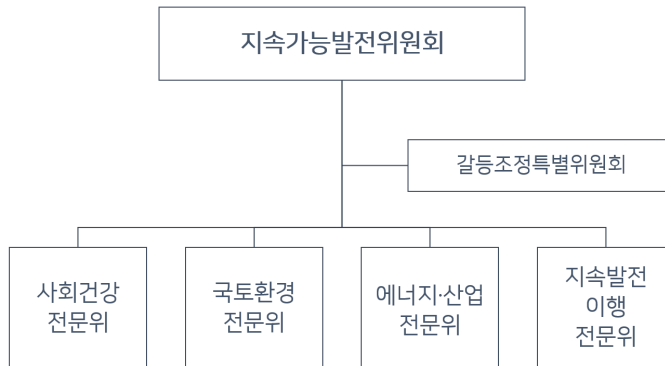
업 부문이 분리되어 있었던 것을 ‘에너지·산업 전문위원회’로 통합하였다. 에너지·산업 전문위는 지속가능한 에너지정책과제 발굴·로드맵 작성, 정책자문에 관한 사항, 기후변화협약 대응체계 구축에 관한 사항, 환경친화적인 산업구조로의 개편 등 지속가능한 산업발전을 위해 필요한 사항에 대한 정책자문, 관련 국가주요정책의 사전검토 등에 관한 사항 등의 업무를 수행하였다. 사회갈등관리기능을 추가로 갖게 된 바, ‘갈등관리정책전문위원회’를 신설한 것도 3기 조직체계 상의 큰 변화라고 할 수 있다. 갈등관리정책전문위는 지속가능 사회구현과 사회통합을 위한 갈등해결시스템 구축 관련 정책자문에 관한 사항, 관련 국가주요정책의 사전검토 등에 관한 사항 등을 그 업무분야로 하였다. 기존에는 산업과 함께 다루었던 환경을 사회 및 건강과 다루는 전문위로 ‘사회·환경·건강전문위원회’를 구성하였고, 본 전문위는 국가지속가능발전전략 및 지표의 개발에 관한 사항, 환경·건강분야 주요정책과제 발굴·자문에 관한 사항, 빈곤, 인구, 여성, 청소년, 복지 등 사회분야의 정책수립 및 시행에 관한 사항, 관련 국가주요정책의 사전검토 등에 관한 사항, 기타 관련분야의 조사·연구에 관한 사항 등을 다루었다. 마지막으로 기존의 국제협력을 다루던 위원회에 교육 부문을 추가하여 ‘대외협력·교육전문위원회’를 구성하였다. 이 전문위는 WSSD 후속대책 수립 및 이행에 관한 사항, 지방의 지속가능발전 발전에 관한 사항(NCSD, 지방의제), 학교, 사회 등 각 분야의 지속가능 발전에 대한 교육홍보, 관련 국가주요정책의 사전검토 등에 관한 사항을 그 업무분야로 하였다.

기획운영실은 지속위 운영세칙 제29조<sup>137)</sup>에 따라 위원회 운영 및 각 전문위원회간의 업무 협의·조정에 관한 사항, 위원회에 상정할 안건의 정리·배부, 심의결과의 정리 등에 관한 사항, 위원회의 서무·인사·예산·회계

137) 일부개정 2006. 7.18 지속가능발전위원회훈령 제5호. ([http://pcsd.pa.go.kr/about/about04\\_02.html?submenu1=show](http://pcsd.pa.go.kr/about/about04_02.html?submenu1=show), 검색일: 2016년 10월 20일)

및 물품관리 등 행정지원에 관한 사항, 조사·연구에 필요한 자료의 수집 또는 제작·배포 등 자료관리에 관한 사항, 기타 위원장이 지시하는 사항을 관장하는 역할을 하였다.

<그림 5-9> 제4기 지속위 조직체계



자료 : 지속가능발전위원회(2006e), p.12

## (2) 위원회 관리방식에 따른 정책조정 양상

지속위의 경우 노무현 정부 초기에는 환경부 국장이 기획운영실장을 담당하였다. 그러나 다른 국정과제위원회의 경우 대개 청와대 비서관이 기획운영실장을 겸직하고 있었기 때문에 지속위의 아젠다가 추진되는 데 일정 정도 한계가 존재하였다.<sup>138)</sup> 경인운하사업 등 환경 현안들이 잘 해소되지 못하고, 수도권 환경규제 완화, 경유승용차 판매 허용 등 지속가능성에 부합하지 않는 정책들이 추진되자 환경계의 불만이 고조된다(한국일

138) “(지속위가) 의견을 올리는데 이게 밀리는 거예요. 청와대 아젠다 세팅하거나 협의 조정할 때. 왜냐면...총괄 컨트롤 타워 역할은 기획운영실장이 하잖습니까? 그런데 기획운영실장이 환경부 국장이었어요. 다른 국정과제위원회는 청와대 비서관이 실장을 겸직하고 있는데, 그런 사람들하고 같이 회의해야 되는데 환경부 국장이, 3급 국장이 무슨 힘을 쓰겠어요. 그래서 아젠다가 계속 밀리는 거죠.”(2016.11.11. 담당자 B의 인터뷰 자료).

보, 2003.5.4).<sup>139)</sup> 2003년 4월 시민단체 1163명이 참여정부가 환경분야 개혁 의지를 상실하였다는 비판 선언(동아일보, 2003.4.28.)을 한다. 이러한 배경 속에서 노무현 정부는 대통령실에 지속가능발전비서관을 신설하고 해당 비서관이 지속위 실무를 총괄 조정하도록 하였다. 노무현 정부의 국정과제위원회를 운영하는 사무조직(기획운영실)의 장은 대부분 청와대 비서관이 겸직하였다. 종전에는 청와대 비서관이 각 행정영역, 정책영역별로 있어 관련 부처와 직접적으로 연계되는 양상을 띠었으나, 노무현 정부 시기에는 부문별로 비서관을 두지 않는 것을 원칙으로 하였다. 이는 대통령이 “국정과제 수행에 집중”하고, “청와대가 각 부처가 처리할 수 있는 일상적인 국정운영에는 되도록 간여하지 못하도록” 하기 위한 것이었다(김병준, 2016: 21). 때문에 당시 환경비서관을 신설하는 것이 아니라 지속가능발전 비서관을 신설하게 된다.

대통령비서실 지속가능발전 비서관이 기획운영실장직을 역임하게 되면서 위원회의 자문 내용이 실제 정책에 미치는 영향력이 커지게 된다. 유엔에 제출하는 MDG 국가보고서를 지속위가 중심이 되어 작성하게 된다. 여러 부처와 위원회가 참여하여 작성해야 하는 만큼 이들 기관의 협조를 구하는 것이 중요한데, 청와대 비서관이 지속위 업무를 총괄하고 있었기 때문에 가능했던 일이었다.<sup>140)</sup> 2004년에 골프장 규제완화 정책이 발표되

139) 환경단체들의 불만은 노무현 정부 10대 국정과제에서 환경분야가 제외된 것과 청와대에 환경단체 인사가 발탁되지 않은 데에도 기인하는 것으로 보인다. 언론보도가 이루어졌다. 해당 기사는 한 환경단체 관계자의 인터뷰 내용을 싣기도 했다. “김대중 정부에는 환경담당 비서관을 포함, 3명의 환경 전문가 및 공무원이 청와대에서 대통령을 조언했으나 이번에는 비서관은 없고 환경부에서 파견된 국장만 1명이 있다”는 내용의 기사(한국일보, 2003.5.4.)가 보도되기도 했다.

140) “우리가 MDG 국가보고서를 만들었어요. UN에 제출하는 용도로. 그게 2005년이죠. 만들었는데 이거는 아홉 개 부처가 다 결함을 해서 여덟 개 위원회가 다 참여해서 만들었는데요. 처음에 외교통상부가 만드는 거예요. MDG에 관한 국가보고서를 만들어서 제출하는 건데 외교 통상부가 못하겠다는 거예요. 자기들 말을 전혀 안 듣는다. 이것 만들자고 하면 부처도 시큰둥하고, 저출산고령사회위원회부터 시작해서 여러 위원회를 많잖아요? 그런 위원회까지 참여해서 만들어야 하는데, 왜냐하면 거기 교육 빈곤 다 있잖아요? 해야 되는데 안 되는 거예요. 그래서 마침 MDG 국가보고서는 의미



고 이것이 사회 문제로 비화되면서 지속위가 본 정책을 검토하게 되는데, 이 역시 청와대 비서관의 역할을 확인할 수 있는 대표적인 사례이다. 지속위의 검토 끝에 총리실의 반대에도 불구하고 골프장의 규제를 오히려 강화하는 방향으로 정책 기조를 전환하기에 이른다. 지속위 실무를 담당 하였던 인터뷰 대상자 B는 많은 이익단체의 압력에도 불구하고 골프장 규제를 강화할 수 있었던 데에는 청와대 지속가능발전 비서관의 존재가 결정적이었음을 제시하기도 했다.<sup>141)</sup> 각 부처의 정책 영역에 걸친 지속가능발전전략 및 이행계획을 수립하는 것 역시 청와대 비서관이 지속위 업무를 총괄하였기 때문에 가능하였다. 인터뷰 대상자 A는 부처들이 지속가능발전전략 및 이행계획을 수립하는 것의 의미를 처음부터 잘 알고 있었다면 수립 자체가 쉽지 않았을 것이라고 회고한다. 인터뷰 대상자 B 역시 청와대 비서관이 중심이 되어서 추진하였기 때문에 부처 협조가 이루어질 수 있었음을 제시하였다.<sup>142)</sup>

---

가 있는 거고, 그래서 제가 그랬죠. 우리 비서관한테. 그거 우리가 추진해서 하면 어떨까요. 우리 그 때 분과위원회도 있었죠. 외교통상부가 하고 싶은데 우리말을 안 듣습니다. 부처라든가 청와대 국정과제위원회들이 우리말을 듣겠어요? 그래서 알았다. 비서관님이 하자고 그래서 첫 번째 소집을 했습니다. 저희 비서관이 주재를 하고요. 당시 조○○ 비서관이 청와대 사회정책비서관이었을 거예요. 두 분 비서관이 주재하는 것으로 하고 국정과제위원회 아홉 개를 다 모았어요. 부처들 짝 모아서 우리 MDG 국가보고서를 만든다. 각 영역마다 말아라. 부처는 현황 통계 데이터를 언제까지 정리해서 제출한다. 꼭 진행을 했죠.” (B의 인터뷰 자료, 2016.11.11.)

141) “지속가능발전비서관이 그 때 처음 들어온 거예요. 들어와서 내부적으로 업무 조정을 할 때였죠. 결국은 나중에 관철을 합니다. 오히려 규제완화하는 것을 강화시킨 결과로 나왔어요...(중략)... 그 전에 발표했잖아요? 발표한 것이 유아무야 그냥 정리되도록 했죠. 골프장 규제정책은 저희가 발간하는 자료집에도 대부분 다 뺐어요. 국정과제위원회에 청와대 비서관이 오면서 사실 할 수 있었던 것이고...(중략)...온갖 로비와 국회의원들의 로비와 이런 게 있었는데 저한테 아무런 이야기 안 한 거예요.” (B의 인터뷰 자료, 2016.11.11.)

142) “(국가지속가능발전전략 수립) 할 때 비서관이 직접 있었으니까 가능했던 부분이 있었고, 모든 부처가 참여했던 이행계획. 아이고, 이것은 청와대가 중심이 돼서 밀고 나갔으니까 했던 부분이지요. 각 부처는 이런 걸 얼마나 싫어하겠어요? 그런 걸 왜 만들어요? 하는데, 청와대 비서관이 중심이 돼서 하겠다, 이러니까 안할 수가 없었죠.” (B의 인터뷰 자료, 2016.11.11.)

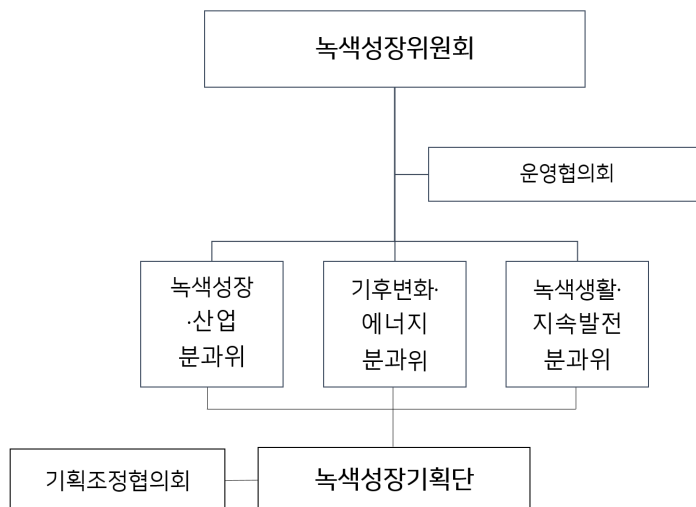
### 3) 이명박 정부

#### (1) 위원회 관리 방식

##### ① 대통령직속 녹색성장위원회

위원회 관리 방식의 특징을 파악하기 위하여 먼저 녹색위의 조직체계를 살펴보고자 한다. 녹색성장위원회는 녹색성장·산업 분과위원회, 기후변화·에너지 분과위원회, 녹색생활·지속발전분과위원회 등 세 개 분과위원회를 두었으며, 각 위원회의 소관 사항은 <표 5-20>과 같다. 위원회 사무 지원을 위해 녹색성장기획단이라는 조직을 신설하였다.

<그림 5-10> 제1기 녹색위 조직체계



자료 : 녹색성장위원회(2013). 46.

<표 5-20> 제1기 녹색성장위원회 분과위원회 편성

| 녹색성장산업 분과위   | 기후변화에너지 분과위  | 녹색생활지속발전 분과위   |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>녹색성장 기본계획 수립</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>감축적응</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>국토·교통·건물</li> </ul> |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본법 등 법제도 마련</li> <li>• 협상 및 국제협력</li> <li>• 연구개발, 녹색기술산업 육성</li> <li>• 녹색일자리 창출</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 인프라(배출권 거래제, 인벤토리, 세제 등)</li> <li>• 에너지 수요관리</li> <li>• 에너지 믹스, 이용 합리화</li> <li>• 신재생에너지 보급활성화</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 물생태관광기상</li> <li>• 녹색 생활소비</li> <li>• 지속발전가능성</li> <li>• 시민사회 협력</li> </ul> |
|--|--|--|

자료 : 녹색성장위원회(2013). p.47.

제2기 녹색위의 경우 조직체계 상에도 변화가 있었다. 기존의 ‘녹색성장·산업’, ‘기후변화·에너지’, ‘녹색생활·지속발전’ 등 세 개 분과위 외에 ‘녹색제도·금융 분과위원회’를 신설하여 정책 총괄·기획, 녹색법제, 녹색금융·세제 등의 업무를 담당하도록 하였다.

녹색성장 기본계획 수립 및 기본법 등 법제도를 마련하는 업무를 담당하였으나, 2009년에 ‘녹색성장 5개년 계획’을 수립하였고, 「저탄소녹색성장기본법」을 제정한 바, 2기에는 녹색기술과 녹색산업 업무를 중점적으로 수행하였다. 제2기 녹색위의 각 분과위별 소관 분야를 상술하면 <표 5-21>과 같다.

<표 5-21> 제2기 녹색성장위원회 분과위원회 편성

| 분과(4)    | 분야(7)  | 소관 분야                       |
|----------|--------|-----------------------------|
| 녹색제도금융   | 녹색제도금융 | 정책 총괄기획, 녹색법제, 녹색금융세제 등     |
| 녹색성장산업   | 녹색기술   | 녹색기술 연구개발, 기술 협력, 인력 양성 등   |
|          | 녹색산업   | 녹색산업 진흥, 녹색경영 확산 등          |
| 기후변화에너지  | 기후변화   | 온실가스 감축, 기후변화 적응, 국제협상 대응 등 |
|          | 에너지    | 신재생에너지, 원자력, 스마트 그리드 등      |
| 녹색생활지속발전 | 녹색국토   | 녹색도시, 녹색건축, 녹색교통 등          |
|          | 녹색생활   | 녹색생활 확산, 녹색홍보 등             |

자료 : 녹색성장위원회 (2013), p.48.

제3기 녹색위의 경우 조직체계 상의 큰 변화는 없었으나 네 개 분과위원회 중 세 개 분과위원회의 명칭이 변경되었다. 녹색제도·금융 분과위

원회는 ‘녹색전략·제도분과위원회’로 변경되었으며, 소관 분야 업무 중 녹색금융 및 세제 업무가 제외되었다. 녹색성장·산업 분과위원회는 ‘녹색기술·산업 분과위원회’로 명칭이 변경되었으나 소관 업무상의 변화는 나타나지 않았다. ‘기후변화·에너지 분과위원회’는 명칭과 소관 업무 모두 그대로 유지되었다.

사무국으로 녹색성장기획단을 설치하였다. 녹색성장기획단은 녹색위 운영을 지원, 녹색성장 추진정책 조성, 녹색성장 추진상황 점검·관리 지원 등의 역할을 담당하였다. 기획단은 총 50여명으로 구성되었는데, 청와대 국정수석실 미래비전비서관을 공동단장으로 녹색성장기획단장(1급 공무원)을 포함한 녹색성장기획팀, 녹색기술산업팀, 기후변화대응팀, 에너지정책팀, 녹색생활·지속발전팀, 협상TF 등 50명으로 구성되었다. 녹색성장기획단은 녹색성장위원회의 운영지원을 위한 사무조직으로 구성되었으나 실질적으로는 중심적인 역할을 수행한 것으로 판단된다. 이명박 정부 시기 김상협 청와대 녹색성장기획관이 2014년 4월 국회 창조경제활성화특별위원회에 출석하여 녹색성장 추진체계에 대하여 설명한 바 있다.<sup>143)</sup> 박근혜 정부의 새로운 국정운영기조인 창조경제를 성공적으로 추진을 위하여 녹색성장을 추진한 경험을 듣고자 하는 자리에서, 녹색성장위원장이 아닌 청와대 녹색성장기획관이 출석하여 관련 진술을 한 것을 보아도 이명박 정부 시기 녹색성장 추진체계의 중심에 청와대 녹색성장기획관을 위치로 한 녹색성장기획단이 있었음을 짐작할 수 있다. 더욱이 김상협 녹색

143) **진술인 김상협** : 녹색성장 추진 체계를 잠깐 말씀드리겠습니다. 청와대라는 조직이 매일 매일 현안이 집결되는 그래서 매일 매일 주목할 수밖에 없기 때문에 중장기적인 전략을 추진할 수 있는 추진 체계의 정립이 대단히 중요합니다. 녹색성장의 경우는 청와대에 녹색성장기획관을 두고 대통령 직속에 녹색성장위원회를 설치했습니다. 22차례에 걸친 녹색성장위원회 전체회의를 통해서 녹색성장 5개년 계획 그리고 연간 실행 계획 그리고 관련 입법, 물론 국회에서 초당적으로 네 가지 중요한 입법을 만들어 주셨습니다. 마찬가지로 청와대에서도 강력한 추진 체계를 일단 설정해 두는 것이 창조경제의 추진에도 굉장히 중요하리라고 생각을 합니다. 특히 경제수석과 같은 경우는 당일 당일의 현안을 챙겨야 되는 고로 중장기적인 일을 감당하기에는 여러 어려운 점이 있습니다. (2014.4.14. 19대 국회 323회 창조경제활성화특별위원회 7차 회의록)

성장기획관은 청와대에 강력한 추진체계를 설정하는 것이 중요하며, 대통령이 담당 수석을 강력하게 지원해주지 않으면 부처 할거주의를 극복하기 힘들 것이라는 점을 강조한다.<sup>144)</sup> 청와대가 “강한 책임감과 권능을 갖고 이끌어 가야” 된다고 언급하는 점, 대통령이 위원회의 위원장이나 위원들에게 힘을 실어주는 것이 아니라 담당 수석에게 힘을 실어주어야 한다고 강조하는 점, 수석을 ‘따르는 부처’들이 정책 실현의 ‘무기’라고 표현하는 점 등에서 효과적인 조정제도에 대한 인식이 잘 드러난다. 대통령 직속 위원회를 구성함으로써 부처할거주의를 극복하고 청와대가 중심이 되어 원활하게 정책을 실현할 필요가 있다고 보는 것이다. 위원회에 민관의 다양한 행위자의 참여를 통한 네트워크 거버넌스보다는, 권위와 계층제에 기반한 정책조정 효과성을 높이 인식하고 있음을 확인할 수 있다.

## ② 환경부소속 지속가능발전위원회

환경부소속 위원회로 격하된 이후 지속위의 조직 체계의 변화도 있었다. 기존에 운영되던 기획운영실이 실무추진단으로 개편되었으며, 단장은 환경비서관이 겸임하도록 함으로써 조직을 대폭 축소(머니투데이.

144) **진술인 김상협** : 아무리 시대가 바뀌어도 청와대의 역할을 부정할 수는 없을 겁니다. 청와대에서 강한 책임감과 권능을 갖고 이끌어 가야 되고요. 그런 면에서 지금 아마도 미래전략수석이 이 업무를 맡고 계신 것으로 아는데 대통령께서 힘을 한 2배 정도는 더 실어 주셔야 된다고 생각합니다. (중략) 현재를 다루는 수석들은 다 정책적인 수단들이 있습니다. 경제수석 같은 경우는 예산 있지요, 세제 있지요, 그리고 따르는 부처들이 쫓 있지요. 표현이 조금 거칠었습니다만, 외교수석도 그렇고 현재를 다루는 수석들은 다 정책을 실현할 어떤 무기들을 갖고 있습니다. 그런데 미래나 창조는 굉장히 맨땅에 헤딩하는 경우가 많기 때문에 훨씬 더 많은 권능이 부여돼야지 책임과 함께 일할 수 있고, 그리고 제가 5년간의 경험을 통해서 보면 정말 우리가 부처할거주의, 무시무시한 괴물이 자라났습니다. 그 안의 일하는 공무원들은 정말 훌륭하신편 부처간의 관점, 부처간의 이익 때문에 어쩔 수 없이 일을 하는 경우가 대단히 많습니다. 그래서 그 장벽을 허물고 대통령 직속으로 창조경제위원회가 이루어져야 된다고 저는 믿습니다. 그래야 추진력이 생긴다고 생각하고요. (2014.4.14. 19대 국회 323회 창조경제활성화특별위원회 7차 회의록)

2008.05.20.)하였다. 실무지원 조직이 대폭 축소되면서 민간위원의 실질적 참여는 더욱 요원해졌다고 볼 수 있다.

## (2) 위원회 관리방식에 따른 정책조정 양상

녹색위의 경우 사무기구인 녹색성장기획단이 실질적인 조정 역할을 한 것으로 보인다. 특히 녹색성장이라는 비전을 선정하고 이를 이명박 정부의 핵심적인 아젠다로 발전시킨 김상협 녹색성장기획관의 역할이 핵심적이었다고 평가된다. 소수의 공무원이 파견되는 여타 정부 위원회 사무기구와 달리, 녹색성장기획단은 다수의 공무원이 파견돼 있었고 정부 부처 뿐만 아니라 민간 기업, 단체, 연구소 등 여러 기관에서 파견을 받을 수 있었다. 녹색성장기획단의 인력이 60명에서 70명 정도 수준에 달했던 만큼 강력한 집행기능을 뒷받침할 수 있었다. 정부위원회가 그러한 집행 기능을 갖는 것이 현실적으로 어려움에도 불구하고 이러한 일이 가능했던 것으로, 청와대 녹색성장기획관의 추진력을 꼽는다. 녹색위 민간위원으로 참여하였던 이지순(2013)은 녹색정책의 조율 및 집행이 성공적으로 이루어질 수 있었던 것과 관련하여 ‘대통령과 녹색성장기획관의 강력한 정책 드라이브’를 꼽는다(이지순, 2013: 42). 녹색위 인사인 인터뷰 대상자 F 역시 김상협 비서관이 회의 운영 등 위원회 운영과 관련한 기본적인 결정과 핵심적인 정책 조정을 하는 역할을 담당하였다고 언급한 바 있다.<sup>145)</sup>

---

145) “실질적으로 김상협 기획관이 다 했어요. 물론 형식적으로 녹색성장위원회 기획단이라는 게 있잖아요? 기획단 간부회의가 있다고. 기획단장하고 녹색성장위원회 국장급이 다 참석하는 회의가 있었다고. 거기는 김상협씨가 청와대에서 와요. 와서 같이 회의하고 그러지. 거기서 결정을 하는 건데 기본적으로 김상협 비서관이 다 했어요.” (F의 인터뷰 자료, 2016.12.13.)

“조정은 결국 청와대가, 김상협 기획관이 다 했어요. 물론 형식적으로는 녹색성장위원회 민간위원들끼리 1차 심의를 한다고. 거기서 1차로 의견이 수렴이 되고 그 다음에 대통령이 주재 안 할 때는 국무총리가 했어요. 그러면서 의견 차이가 좁혀지는 거지.

청와대 비서관이 강력하게 녹색성장정책을 추진하였기 때문에 단 시간 내에 녹색성장위원회 설립, 「저탄소녹색성장기본법」 제정, 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제정, 녹색성장 국가전략 및 녹색성장 5개년 계획 수립, 온실가스·에너지 목표관리제 시행, 국가기후변화적응대책 수립 등 한 정부가 다 해내기 어려운 많은 제도적 기반을 닦는 성과를 거둘 수 있었다(이지순, 2013: 27-41). 그러나 많은 성과를 거둔 만큼, 한계도 노정되었다. 법과 제도를 마련하는 일은 정부 내에서의 정책조정을 통해 가능하지만, 시민사회와의 긴밀한 소통과 협력이 이루어지지 못한 상황에서 실질적으로 마련된 정책들이 집행 단계에서 원활히 추진되는 데에는 한계가 있었다. 지나치게 빠른 시간 안에 많은 법과 제도들이 마련되다 보니, 녹색성장정책 기조에 어울리지 않는 정책들이 다른 집행부처에서 추진되는 비일관성도 나타난다. 에너지 수요를 줄이려는 노력이 제대로 이루어지지 못하는 점, 원전 의존도를 높이는 정책 방향이 설정된 점, 4대강 사업 등은 시민사회의 주요 비판 대상이 되고 있다(이지순, 2013: 45-46).

#### 4) 박근혜 정부

##### (1) 위원회 관리 방식

###### □ 국무조정실소속 녹색성장위원회

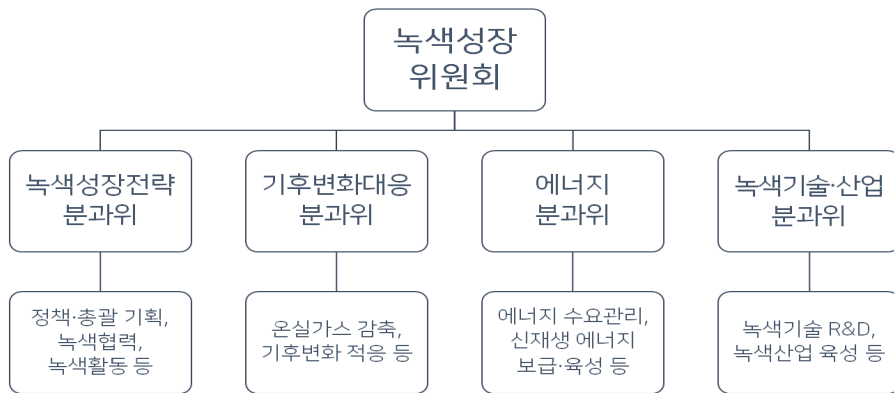
제4기 위원회의 조직 체계는 <그림 5-11>과 같다. 대통령직속위원회였

---

그리고 궁극적으로는 국무회의에서 확정이 되는 거예요. 청와대 녹색성장기획관이 핵심 동력이었어요. 청와대 대통령이 있기 때문에 가능했던 것이고. 그러니까 국무총리실 내려오면 벌써 동력이 떨어지는 거예요.”(F의 인터뷰 자료, 2016.12.13.)

던 제3기의 분과위 구성과 비교해보면, 당시 기후변화·에너지 분과위로 통합되어 있던 것을 제4기 들어서는 ‘기후변화대응 분과위원회’와 ‘에너지 분과위원회’로 구분하였다는 특징이 있다. ‘녹색기술·산업 분과위원회’는 그대로 유지되었으며, 기존의 ‘녹색전략·제도 분과위원회’가 담당하였던 정책 총괄 및 기획, 녹색 협력, 녹색활동은 ‘녹색성장전략 분과위원회’가 맡게 되었다.

<그림 5-11> 제4기 녹색위 조직체계



자료 : 국무조정실·국무총리비서실. (2013). 보도자료. 2013.10.30.

그러나 조직체계 상의 가장 큰 변화는 50명 정도로 구성되어 운영되던 녹색성장기획단이 폐지된 것이라고 할 수 있다. 종전에는 위원회 사무조직인 기획단의 업무 수행을 위하여 필요한 경우에도 공무원 및 관련 민간 기관·단체·연구소, 기업 임직원 등의 파견 또는 겸임을 요청할 수 있었<sup>146)</sup>으나, 기본법 개정 이후에는 위원회의 운영을 위해서 필요한 경우에만 요청할 수 있도록 변경되었다.

녹색위 운영 지원 및 녹색성장·기후변화 정책조정을 위한 조직으로 국무조정실 녹색성장지원단이 신설되었다. 녹색성장지원단의 구성 및 운영에

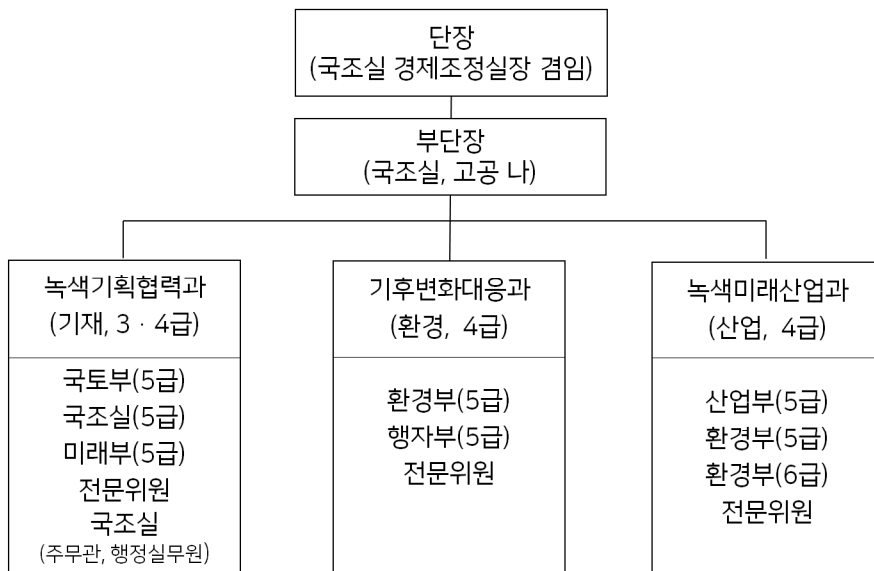
146) 저탄소녹색성장기본법 제19조(법률 제10599호, 2011.4.14, 타법개정)



관한 총리 훈령('13.8.8.)에 근거를 두어 1단, 1부단장, 3과로 구성되어 있다.

국조실소속 녹색위의 운영을 지원하는 국조실 녹색성장지원단의 조직체계는 <그림 5-12>와 같다. 녹색성장지원단의 단장은 국무조정실 경제조정실장이 겸임하며, 부단장은 국무조정실의 고위공무원(나급)이 역임한다. 지원단은 총 세 개 과로 구성되어 있는데 녹색기획협력과에는 기재부 3·4급 공무원을 필두로 국토부, 국조실, 미래부 5급 공무원과 국조실 주무관 및 행정실무원이 소속되어 있다. 기후변화대응과에는 환경부 4급 공무원 하에 환경부·안행부 5급 공무원이 소속되어 있다. 녹색미래산업과에는 산업부 4급 공무원 하에 산업부와 환경부 5급 및 환경부 6급 공무원이 소속돼 있으며, 3 개 과에는 각각 전문위원들이 참여하고 있다. 별도 정원도 10명 소속되어 있다.

<그림 5-12> 국무조정실 녹색성장지원단 (제5기 녹색위 시기)



자료 : 국무조정실 (2014). 제5기 녹색성장위원회 운영계획(안), p.8

녹색성장지원단 소속 공무원들의 부처를 살펴보면 환경부가 네 명으로 가장 많으며, 유일하게 두 개 과(기후변화대응과, 녹색미래산업과)에 동시에 참여하고 있음을 확인할 수 있다. 제6기 녹색위의 경우 실무 지원 조직인 녹색성장지원단 조직구성에 약간의 변동이 발견된다.<sup>147)</sup> 녹색성장지원단의 단장 및 부단장에는 변화가 없으나 각 과의 구성이 다소 변화하였다. 녹색기획협력과에는 기재부 3·4급 공무원을 필두로 국토부, 국조실 5급 공무원과 주무관이 소속되어 있다. 5기 시기에는 녹색기획협력과에 미래부 5급 공무원이 포함되어 있었으나, 6기 시기에는 녹색미래산업과 소속으로 변경되었다. 또한 5기에는 녹색기획협력과에 국조실 주무관과 더불어 행정실무원이 있었으나, 6기에는 제외되었다. 기후변화대응과는 큰 변화가 발견되지 않았으며, 녹색미래산업과에는 상기한 바와 같이 미래부 5급이 포함되었다. 환경부 5급 및 6급은 제외되었다. 5기에는 기후변화대응과와 녹색미래산업과 모두에 환경부 소속 공무원이 배치되었으나 6기에는 기후변화대응과에만 환경부 5급 1명이 배치되었다.

#### □ 환경부소속 지속가능발전위원회

위원회 운영을 지원하는 실무인력은 사무관 1명과 주무관 1명에 불과한 것으로 나타났다. 2014년 3월 27일 국회 지속가능발전특별위원회 3차 회의에서 언급된 바에 따르면 환경부에서 지속가능발전위원회 관련 업무를 담당하는 과는 정책총괄과이며, 정책총괄과 사무관 1명이 지속가능발

147) 제4기 이후 녹색성장지원단이 설립·운영되어 왔으나 녹색성장지원단의 조직체계에 대한 구체적인 설명은 제6기가 출범하면서 운영계획안 보고자료에 제시되었다. (자료: 국무조정실, (2015). 제6기 녹색성장위원회 운영계획(안) 제6기 제1차 녹색성장위원회 회의자료([http://www.greengrowth.go.kr/cmmn/commonBoardView.do?category\\_seq=3&board\\_seq=1250&pageIndex=1](http://www.greengrowth.go.kr/cmmn/commonBoardView.do?category_seq=3&board_seq=1250&pageIndex=1)). 검색일: 2016년 10월 23일)

전위원회 사무를 겸임하고 있다.

<그림 5-13> 국무조정실 녹색성장지원단 (제6기 녹색위 시기)



자료 : 국무조정실. (2015). 제6기 녹색성장위원회 운영계획(안), p.8

## (2) 위원회 관리방식에 따른 정책조정 양상

상기한 바와 같이 지속위가 환경부 산하 위원회로 격하되고, 이에 따라 사무지원 조직도 해체되어서 사실상 사무관 1명과 주무관 1명이 지속가능발전업무를 담당하고 있다. 특히 해당 직무를 담당한 경험이 있는 인터뷰 대상자 G에 따르면, 지속가능발전업무만을 전담하고 있지 못한 상황이다. 업무 부담의 비중을 따지면 지속가능발전업무가 전체 담당 업무의 반 정도가 된다는 것이다. 이러한 구조 속에서 사실상 제 역할을 하기 에 역부족이라는 지적이 국회에서도 이루어진 바 있다<sup>148)</sup>. 인터뷰 대상자 G는 행정 지원이 열악하기 때문에 실질적으로 정책 조정이 이루어지는 것을 기대하기 어려우며, 법에 명시된 지속위의 기능, 즉 지속가능발전에 관한 국가의 중장기계획을 검토하고 국가지속가능발전기본계획 및

148) 2014.3.27. 19대 323회 국회(임시회) 3차 지속가능발전특별위원회 회의록.

국가지속가능성보고서를 검토하는 정도의 기능을 수행하기에도 벅차다고 진술한다.<sup>149)</sup>

#### 4. 지속가능발전정책 조정의 결과

앞서 살펴본 주요한 세 가지 변수들의 변화에 따라 정책조정 결과가 어떻게 달라졌는지 살펴보고자 한다. 정책조정은 서로 다른 관점과 이해를 조율하는 정치적 과정이기 때문에 조정의 성과(outcome)를 판단하는 절대적 기준이 존재하기 어렵다. 그러나 정책조정의 결과물(output)이 어떠한 특성을 갖는지에 대한 분석은 가능하다. 본 연구는 정책조정의 결과가 갖는 특징을 세 가지 차원에서 파악하고자 하였다. 첫째, 정책조정에 소요되는 시간이다. 모든 지속가능발전정책을 조정하는 데 걸린 시간을 측정하는 데에는 물리적 한계가 존재하기 때문에, 지속가능발전정책의 핵심이라고 할 수 있는 기본법의 제정과 기본계획(지속가능발전 기본계획 및 녹색성장 5개년 계획)의 수립에 소요된 시간을 살펴보고자 한다. 둘

---

149) “우리 부처에서 하더라도 법 시행령 별표에 보면 72개인가 중장기 행정계획에 대해서 검토하도록 돼 있는데, 우리가 행정조직이 없어요. 사무관 하나, 주무관 하나가 지속가능발전업무를 전부 다 담당하는데, 다른 업무랑 또 겹침을 해요. 지속가능발전업무만 하는 것도 아니에요. 지속가능발전업무가 한 절반 정도 비중을 차지한다고 봐야 되나. 공무원 한 명이 일하는 거예요, 거의. 도와줄 수 있는 하부조직도 없어요. 그러다보니까 다른 부처라든지 우리 부처 내에서도 기본계획을 수립한다고 해서 검토 요청이 오면, 원래 제대로 검토하기 위해서는 행정팀이 붙어서 연구를 하고 그 쪽 계획을 보면서 분석을 해서 이런 부분들이 필요하다, 필요하다면 전문가 자문도 받고 한 다음에 어느 정도 초안의 안건이나 이슈를 만들어서 위원들에게 올려서, 위원들이 정리를 해서 우리 의견을 하나로 모아서 보내고, 이게 이상적인 검토절차일 텐데 실질적으로 그런 절차를 할 수가 없어요. 부처에서 검토해달라고 공문이 오면 그냥 위원들에게 뿌려요. 위원들 중에서 의견 주면 받아서 올리고 보내고 안 주면 없음으로 처리하고, 실질적으로 할 수가 없어요. 중요한 건 검토를 하려고 했는데 현실적으로 너무 많더라고요.”. “전문분과에 올려서 수정하고 의견 듣고 전문분과 분들에게 통보드리고, 본회의 올려서 일주일 전에 보내서 검토하고, 의견 반영해서 통과시키고, 그런 식으로 진행했어요. 나머지 안건들은 요새는 타부처 기본계획 같은 것 검토하는 거랑 SDGs 어떻게 준비하고 있는지 보고하면서 회의 열어서 보고 안건이기 때문에 회의 열게 되면 보고 드렸고요. 평가보고서 2년 주기 쓸 때는 회의 본회의 열어서 기본적인 방향이랑 구성에 대해서 초안 목차 상태 보고 드리고 의견 수렴한 다음에 각 부처 받아서 내용 채워 넣은 다음에 다시 올려서 처리하고, 이런 식이었어요.” (G의 인터뷰 자료, 2016.12.14.)

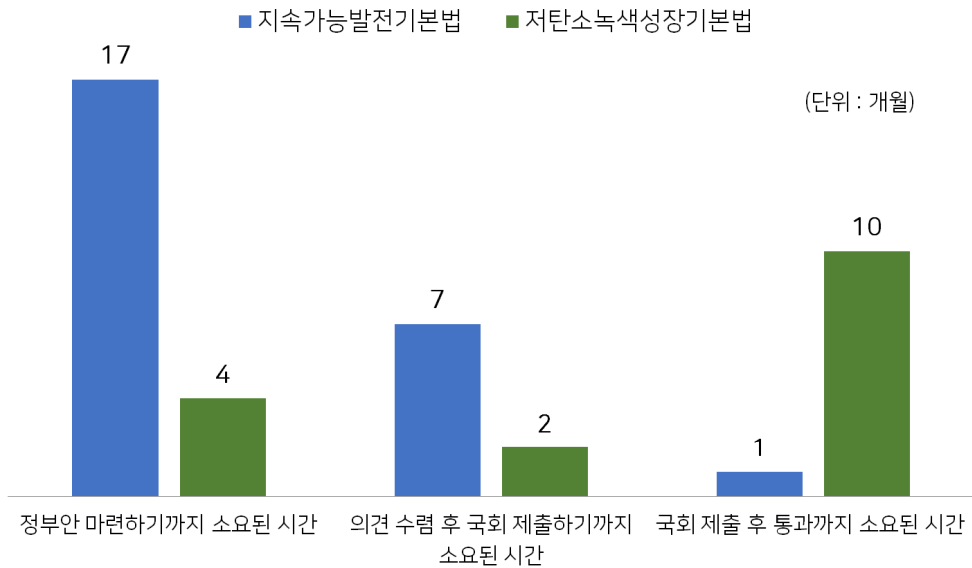
째, 조정결과의 수준이다. Peters (1998)의 정의에 따라 정책조정 실패를 가외성, 비일관성, 공백으로 보고 조정결과 수립된 기본계획과 관련 분야의 정책들 간에 이러한 정책조정실패가 얼마나 나타났는지를 주요 사례들을 중심으로 살펴보았다. 마지막으로 조정결과의 이행이다. 지속가능발전정책조정 결과 수립된 정책이 집행으로 잘 연계되고 있는지에 대하여 살펴보려고 한다.

### 1) 조정과정(의사결정)의 속도

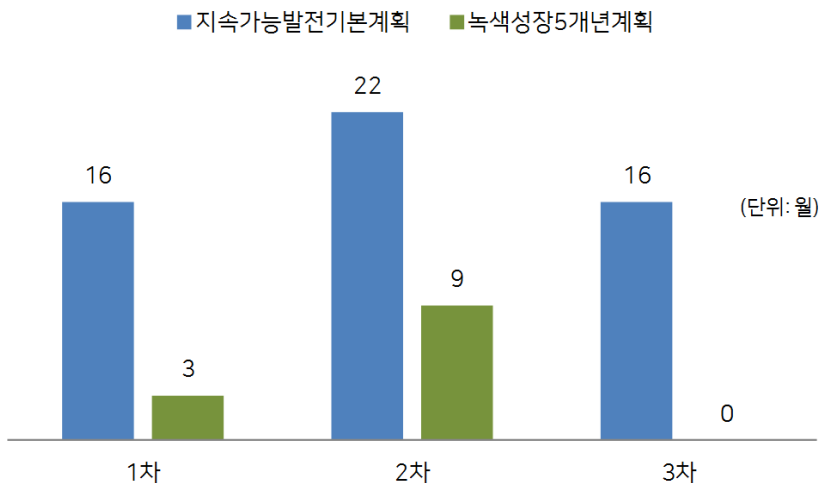
노무현 정부 시기 제정된 「지속가능발전기본법」과 이명박 정부 시기 제정된 「저탄소녹색성장기본법」의 제정 절차를 비교해보면 그림 <5-14>와 같다. 먼저 정부안이 마련되기까지 소요된 시간을 비교해보면 지속가능발전기본법의 경우 2005년 6월부터 2006년 11월까지 총 17개월이 걸린 데 반해, 「저탄소녹색성장기본법」의 경우 2008년 8월부터 12월까지 4개월에 불과하였다. 「저탄소녹색성장기본법」이 기존에 추진되고 있던 법안들을 종합하는 성격을 가졌기 때문에 정부안을 마련하는 기간이 짧았던 것일 수는 있겠으나, 지속가능발전기본법의 경우 정부안을 마련하는 과정에서부터 폭넓게 이해관계자의 의견을 수렴한 것을 감안하면 여전히 의견 수렴에 소극적이었다고 볼 수 있다. 정부안을 마련한 이후 의견을 수렴하는 데 투입한 시간을 비교해보면 지속가능발전기본법의 경우 7개월 정도가 걸렸고, 「저탄소녹색성장기본법」은 2개월 정도가 걸렸다. 반면 국회에 법안을 제출한 후 통과하기까지 소요된 시간을 비교해보면 지속가능발전기본법의 경우 2007년 6월에 제출하여 다음 달인 7월에 국회에서 의결이 이루어졌다. 반면 「저탄소녹색성장기본법」은 2009년 2월 제출 후 12월에 의결이 이뤄지기까지 10개월 정도의 시간이 소요되

었다.

<그림 5-14> 지속가능발전기본법과 저탄소녹색성장기본법의 제정소요시간 비교



<그림 5-15> 지속가능발전기본계획과 녹색성장5개년 계획의 수립 프로세스 비교



지속가능발전 기본계획은 2006년부터 지금까지 총 3차에 걸쳐 수립되었으며, 녹색성장5개년 계획은 2009년과 2014년에 각각 수립되어 총 2차에 걸쳐 수립되었는데, 각 계획 수립에 소요된 총 시간을 비교하면 <그

럼 5-15>과 같다. 지속가능발전기본계획 수립에 소요된 시간이 녹색성장 5개년 계획에 비하여 길다는 것을 확인할 수 있다.

특히 이명박 정부 시기에 수립된 제1차 녹색성장5개년 계획의 경우 최초로 수립되는 것임에도 불구하고 2009년 3월 계획수립에 착수한 이후 3개월 만인 2009년 6월에 계획이 최종 확정되었다. 같은 정부 시기 제2차 지속가능발전기본계획 수립에는 22개월(2009.9-2011.7)이라는 긴 시간이 소요된 것과 비교하면 대단히 신속하게 추진된 것이라고 볼 수 있다. 이는 당시 녹색성장이 대통령의 핵심 아젠다로 여겨지고 있었고, 녹색성장위원회와 녹색성장기획단이라는 강력한 조정기구가 있었기 때문에 가능했을 것으로 해석된다. 더욱이 상향식이 아닌 하향식 의사결정구조를 갖고 있었기 때문에 신속한 의사결정과 협의가 가능했던 것으로 판단된다. 즉 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하고 이를 통해 조정 결과물을 수정해나가는 네트워크 거버넌스보다는 효율적이고 하향적인 계층제 거버넌스에 가까운 특징을 보이는 것이라고 할 수 있다. 이는 녹색성장을 주도적으로 추진한 전 청와대 녹색성장기획관의 국회 진술에서도 나타난다. 해당 기획관은 녹색성장을 너무 툭다운 형식으로 추진하였기 때문에 아래로부터의 참여가 부족하였다는 자평을 한다.<sup>150)</sup> 녹색성장위원회에 참여하였던 민간위원들이 발행한 리뷰 보고서에도 녹색성장정책들이 정부 주도형으로 이루어졌다는 평가가 반복적으로 등장한다. 녹색위 2기 및 3기 위원장을 역임한 양수길(2013)은 “녹색성장 1.0의 가장 취약했던 부분이 바로 거버넌스에 있었다”고 밝히면서 거버넌스 문제를 향후 녹색성장 정책의 최우선 과제로 꼽는다. 녹색위와 시민사회가 참여하는 “대화과 토론의 채널”을 마련하고, 이를 통해 바텀업 프로세스가 활발하게 이루어질

---

150) 진술인 김상협 : (생략) 하지만 그동안 너무 툭다운 형식으로 추진되어 온 나머지 민간의 활력, 민간의 능동적인 참여가 모자랐다, 바텀업적인 모습이 모자랐다, 이런 반성을 하고 있습니다. (2014.4.14. 19대 국회 323회 창조경제활성화특별위원회 7차 회의록)

수 있도록 해야 한다는 것이다(양수길, 2013: 617-618).

## 2) 조정결과의 수준

Metcalf (1994: 2004)가 지적하는 바와 같이 가장 높은 수준의 정책 조정 결과는 전 공공영역에 걸친 정부 전략의 수립이라고 할 수 있다. 각기 다른 조정제도 하에서 마련된 지속가능발전전략 및 기본계획이 어떠한 특성을 갖는지를 살펴봄으로써 조정결과의 수준을 비교해보고자 한다.

먼저 김대중 정부 시기 지속위는 중장기정책과제로 국가지속가능발전전략을 수립하기로 하고, 1단계로 10개 정책분야별 지속가능발전전략 수립을 추진하였다. 수립 절차는 다음과 같다. 지속위는 ‘국가지속가능발전전략 수립을 위한 분야별 작업지침’을 마련하여 지속위 분과위원회 및 본회의 의결을 거쳐 2001년 10월 24일 대통령에게 자문을 제공한다. 건교부, 산자부 등 7개 부처는 작업지침에 따라 연구용역을 실시하여 시안을 작성하였으며, 지속위 분과위원회와 소위원회의 검토를 거치게 된다. 이후 2002년 9월 18일 지속위 본회의에 발전전략이 상정된다.<sup>151)</sup> 각 부문별 국가지속가능발전 전략의 내용은 <표 5-22>와 같다. 부처별 국가지속가능발전전략은 ① 지속가능성 확보를 위한 기본원칙과 의의, 지속가능성을 기준으로 본 현 정책의 현황 및 문제점 ② 향후 지속가능한 정책 추진을 위한 국내 주요 정책지표에 대한 예측과 국제적인 여건 변화 전망 ③ 지속가능성 측면에서 강조되어야 할 정책방향 및 과제, 구체적 실천과제 ④ 지속가능성 평가지표 및 평가 절차, 방법 등 이행평가방안을 골자로 하였다(지속가능발전위원회, 2002: 1-2).

정리해보면 김대중 정부 시기에는 부처별로 수립된 정책분야별 지속가능

---

151) 제234회 환경노동위원회회의록 제2호(부록) 서면질의·답변서. 2009.9.12. p.32.



발전전략을 수립하는 데 그칠 수밖에 없었으며, 통합적 사고의 결여로 인하여 비판을 받았다(김병완 외, 2004: 30-31). 또한 지속가능발전의 한 축을 이루는 사회분야가 빠져 있어 미완의 전략이라는 평가를 받았다(정책기획위원회, 2008c: 15).

<표 5-22> 부처별 지속가능발전전략

| 부처    | 전략명                 |
|-------|---------------------|
| 건설교통부 | ① 지속가능한 국토관리전략      |
|       | ② 지속가능한 교통체계구축전략    |
|       | ③ 지속가능한 수자원발전전략     |
| 산업자원부 | ④ 지속가능한 산업발전전략      |
|       | ⑤ 지속가능한 에너지시스템 구축전략 |
| 해양수산부 | ⑥ 지속가능한 해양수산물발전전략   |
| 농림부   | ⑦ 지속가능한 농업발전전략      |
| 과학기술부 | ⑧ 지속가능한 과학기술발전전략    |
| 환경부   | ⑨ 지속가능한 유해화학물질관리전략  |
| 산림청   | ⑩ 지속가능한 산림관리전략      |

자료 : 지속가능발전위원회. (2002).

범부처 전략을 통합적으로 수립하지 못하고 개별적으로 수립한 데에는 대통령에게 지속위가 건의를 할 기회가 상대적으로 부족하였던 것과 더불어, 대통령이 이 사안에 대하여 시간과 관심을 크게 할애하기 어려운 한계가 작용하였다고 판단된다. 대통령과 대면할 기회가 부족하였기 때문에 부처간 조정에도 사실상 한계가 존재했다. 김대중 정부 시기부터 이명박 정부 시기 초기까지 지속위 실무를 담당하였던 B는 대통령 직접 보고의 중요성을 강조하면서, 김대중 정부 시기에는 이러한 기회가 노무현 정부 시기와 비교하면 부족했음을 밝힌다.<sup>152)</sup> 이 경우 부처들의 적극적인 참

152) “저희가 13개 부처 불러다가 뭘 한다고 그러면 잘 안 되는데 한 달 뒤에 대통령 보고합니다, 라고 짝 보내요. 이렇게 보고하겠습니다. 그러면 그 때부터 한 달 동안 모

여를 이끌어내기가 어려워진다. 지속가능발전정책 수립 시 환경과 경제, 사회 부문이 통합적으로 추진되기 위해서는 부처간·기관간 조정이 필수적이다.

반면 노무현 정부 시기 이후부터는 관계부처 통합으로 지속가능발전전략 및 기본계획이 수립된다. 2006년 제1차 지속가능발전기본계획(2006-2010)을 수립하였다. 이후 2011년 8월 제2차 지속가능발전기본계획(2011-2030)을 수립하였으며, 2016년 1월에 3차 지속가능발전기본계획(2016-2035)을 수립하였다. 이 절에서는 앞서 살펴본 바와 같이 각기 다른 조정제도 하에서 수립된 계획들이 그 내용 면에서 어떠한 변화를 나타냈는지를 살펴보고자 한다. 먼저 각 기본계획들의 대략적인 내용에 대해 살펴본 뒤 비전, 목표, 전략, 이행과제, 평가 및 환류의 다섯 가지 차원에서 나타난 변화들을 분석하고자 한다.

〈표 5-23〉 지속가능발전 기본계획 비교

|         | 제1차 기본계획   | 제2차 기본계획  | 제3차 기본계획   |
|---------|--|---|--|
| 수립정부    | 노무현 정부   | 이명박 정부  | 박근혜 정부   |
| 구성      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3대 비전</li> <li>• 1대 목표</li> <li>• 4대 전략</li> <li>• 48개 이행과제</li> <li>• 229개 세부이행과제</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1대 비전</li> <li>• 1대 목표</li> <li>• 4대 전략</li> <li>• 25개 이행과제</li> <li>• 84개 세부이행과제</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1대 비전</li> <li>• 4대 목표</li> <li>• 14개 전략</li> <li>• 50개 이행과제</li> </ul> |
| 평가 및 환류 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이행계획 성과점검</li> <li>• 국가지속가능성 평가</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙 추진계획 성과점검</li> <li>• 국가지속가능성평가</li> <li>• 이행성과 및 지속가능성 검증보완</li> </ul>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가지속가능성 평가</li> </ul>   |
| 법적 근거   | 「지속가능발전위원회규정」  | 「저탄소녹색성장기본법」  | 「저탄소녹색성장기본법」   |

든 부처하고 이제 난리가 나요. 협의하고 이거 빼주세요. 아니에요, 우리 이렇게 올릴 겁니다. 그렇게 하는 거죠. 그렇게 해서 협의를 쫓 하는 건데...(중략)...대통령이 주재하는 회의가 임박해지면 다들 난리가 나죠. 그런데 DJ 정부 때는 그런 게 거의 없었어요...(중략)...노무현 정부 때는 중요한 의제가 있을 때마다 했으니까.(B의 인터뷰 자료, 2016.11.11.)

|  |               |      |      |
|--|---------------|------|------|
|  | (대통령령)<br>제2조 | 제50조 | 제50조 |
|--|---------------|------|------|

노무현 정부 시기 수립된 제1차 지속가능발전 기본계획(2006-2010)의 체계는 <표 5-24>와 같다. 「지속가능발전위원회규정(대통령령)」 제2조를 근거로 하여 최초로 수립된 지속가능발전 기본계획의 비전은 ‘21세기 선진국가’, ‘경제·사회·환경 균형발전’, ‘현세대·미래세대 공동번영’이었다. 국제사회와 우리 정부가 수용<sup>153)</sup>하고 있는 지속가능발전의 개념을 반영하고 있으며 이에 21세기 선진국가라는 국가 차원의 비전을 추가하였다. 목표로 ‘경제사회·환경정책의 통합성 제고’를 내걸었으며, 이를 실현하기 위한 4대 전략으로는 ‘자연자원의 지속가능한 관리’, ‘사회통합과 국민건강 증진’, ‘지속가능한 경제발전’, ‘기후변화 대응과 지구환경 보전’을 제시하였다. 4대 전략별 이행과제와 이행계획을 추진하기 위한 기반을 강화하기 위한 3개 과제를 합하여 총 48개의 이행과제를 수립하였으며, 다시 이는 229개의 세부 이행과제로 구성되었다.

<표 5-24> 제1차 기본계획 체계도

|                 |  |   |   |   |
|-----------------|--|---|---|---|
| 비전              | 21세기 선진국가  | 경제·사회·환경 균형발전   | 현세대·미래세대 공동번영   |   |
| 목표              | 경제·사회·환경정책의 통합성 제고   |   |   |   |
| 4대 전략           | 자연자원의<br>지속가능한 관리  | 사회통합과<br>국민건강 증진  | 지속가능한<br>경제발전   | 기후변화 대응과<br>지구환경 보전   |
| 48개<br>이행<br>과제 | <b>17개 과제</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• 개발과 보전의<br/>통합성 강화</li><li>• 지속가능한</li></ul> | <b>10개 과제</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• 정책의<br/>성별영향평가 및<br/>여성의 경제활동</li></ul> | <b>13개 과제</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• 지속가능한<br/>에너지 이용체계<br/>확립</li></ul> | <b>5개 과제</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• 기후변화<br/>대응체계 구축</li><li>• 오존층 보호를</li></ul> |

153) 「지속가능발전법」 ([법률 제13532호, 2015.12.1., 일부개정])에 제시된 지속가능발전의 개념. ‘현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하(低下)시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것’ (동법, 제2조)

|       |   |  |  |  |
|-------|---|--|--|--|
|       | <ul style="list-style-type: none"> <li>물관리 정책</li> <li>연안해양의 통합관리 등</li> <li>생물자원의 다양성 확보</li> <li>지속가능한 자연재해 방지대책 등</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>증진</li> <li>농어업 및 농어촌발전 사회기반구축</li> <li>참여를 기반으로 한 사회복지 실현</li> <li>건강과 환경 연계성 평가 등</li> <li>갈등관리체계 구축 등</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>지속가능한 생산체계 확대</li> <li>지속가능한 소비체계 확대</li> <li>유해화학물질 및 유해폐기물 안전관리</li> <li>친환경 농업의 활성화 등</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>위한 대응대책 강화</li> <li>공적개발원조의 확대와 질적 개선</li> <li>사막화 방지를 위한 국가간 협력체계 강화</li> <li>개도국 정보격차 해소 등 5개 과제</li> </ul> |
|       | 이행계획 추진 기반 강화 <b>3개 과제</b>  |  |  |  |
| 평가 환류 | 이행계획 성과점검 + 국가지속가능성 평가  |  |  |  |

전략별 과제 수의 분포를 보면 ‘자연자원의 지속가능한 관리’가 17개로 가장 많은 소관 과제를 갖고 있었으며, ‘지속가능한 경제발전’이 13개 과제로 그 뒤를 이었다. ‘기후변화 대응과 지구환경보전’ (5개 과제) 역시 환경적 요소를 띠는 전략이라고 보았을 때, 상대적으로 사회적 요소에 해당하는 ‘사회통합과 국민건강 증진’ 전략의 소관 과제(10개)가 차지하는 비중이 적다고 할 수 있다. 단순한 산술 비교로 경중을 따지기는 어렵지만 기본계획 수립에 2005년 2월부터 2006년 10월<sup>154)</sup>까지 장장 1년 8개월 정도에 걸친 기간 동안 이해관계의 조정이 이루어졌음을 감안할 때 상대적으로 많은 수의 과제를 기본계획에 담을 수 있었다는 것은 정부와 관련 민간 부문에서 그 중요성을 인식하는 데 기인한 것이라고 해석할 수 있다. 평가 및 환류를 위하여 이행계획의 성과를 2년마다 점검하고 국가지속가능성 평가를 실시하도록 하였다.

이명박 정부 시기 수립된 제2차 지속가능발전 기본계획(2011-2030)의 체계는 <표 5-25>와 같다. 1차 계획과는 달리 「저탄소녹색성장기본

154) 대통령 지속가능발전 비전 마련 지시(2005.2.21.)부터 국무회의 보고 및 발표가 이루어진 2006년 10월 31일까지의 기간

법」 제50조에 근거하여 수립된 계획으로서 비전은 ‘2030년 지속가능발전 세계일류 선도국가 구현’으로 제시되었다. 1차 계획이 지속가능발전의 개념을 충실히 반영하였다면 2차 계획의 비전은 국가 차원의 발전에 초점이 맞추어졌다고 할 수 있다. 특히 이러한 국가 발전이 대내적이고 절대적인 기준에 따른 발전이라기보다는, ‘세계일류 선도국가’라는 상대적인 개념으로 제시된 것이 특징적이다. 목표 역시 ‘G20에 맞는 국가지속가능 역량 확보’로 설정되어 국제사회에서 우리나라가 차지하는 위치에 대한 인식이 보다 강조되는 것을 확인할 수 있다. 목표 달성을 위한 4대 전략으로 ‘환경 및 자원의 지속가능성 강화’, ‘기후변화 적응 및 대응체계 확립’, ‘사회적형평성 및 국민건강증진’, ‘경제 및 산업구조 지속가능성 제고’를 선정하였다. 4대 전략의 이행과제로서 25개가 선정되었는데, 1차 계획과 마찬가지로 사회적 차원에 해당하는 과제(5개) 비중이 작다. 그 내용을 살펴보면 1차 계획이 양성평등, 갈등관리체계 구축 등 보다 넓은 범위의 사회 구성원을 대상으로 한 사회 통합에 방점이 찍혀 있었다면 2차 계획에서 선정된 사회적 차원의 과제는 취약계층에 대한 우선적 접근이 강조되고 있다는 차이가 나타난다.

경제 차원의 전략에 해당하는 과제 수는 4개로 가장 적는데, 특기할 만한 점은 ‘환경 및 자원의 지속가능성 강화’ 전략에 해당되는 이행과제들이 1차 계획에 비하여 보다 경제적인 성격을 띠는 것이다. 예를 들어 1차 계획에서 ‘생물자원의 다양성 확보’ 이행과제가 있었다면 2차 계획에서는 ‘생물다양성 증진 및 효율적 이용’으로 이행과제가 수립되어 경제적 측면이 보다 강조되고 있다. ‘산림자원의 효율적 이용·관리’ 역시 환경자원의 경제적 가치에 보다 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있다.

1차 계획에 비하여 ‘기후변화 적응 및 대응체계 확립’ 전략과 이행과제가 강조되는 것도 특징적이다. 해당 과제를 살펴보면 ‘부문별 온실가스

감축 추진’, ‘탄소배출원의 투명성 제고’ 등 보다 구체적이고 적극적인 대응을 예상하게 하는 내용임을 확인할 수 있다. 또한 이행기반을 강화하기 위한 별도의 과제<sup>155)</sup>가 선정되지 않았다는 점도 1차 계획과 다른 지점이다.

〈표 5-25〉 제2차 기본계획 체계도

| 비전        | 2030년 지속가능발전 세계일류 선도국가 구현   |   |  |   |
|-----------|---|---|--|---|
| 목표        | G20에 맞는 국가지속가능역량 확보   |   |  |   |
| 4대 전략     | 환경 및 자원의 지속가능성 강화   | 기후변화 적응 및 대응체계 확립   | 사회적형평성 및 국민건강증진  | 경제 및 산업구조 지속가능성 제고  |
| 25개 이행 과제 | <b>10개 과제</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국토도시 관리의 통합성 강화</li> <li>• 산림자원의 효율적 이용관리</li> <li>• 수자원, 토양 등의 지속가능성 확보</li> <li>• 생물다양성 증진 및 효율적 이용</li> </ul> | <b>6개 과제</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 부문별 온실가스 감축 추진</li> <li>• 탄소배출원의 투명성 제고</li> <li>• 기후변화 조기대응체계 구축</li> <li>• 식량안보체계 확립</li> </ul> | <b>5개 과제</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회취약계층의 경제활동 증진</li> <li>• 사회취약계층의 생활환경개선</li> <li>• 농어촌 소득향상 및 생활환경 개선</li> <li>• 환경변화에 따른 국민 생명보호 등</li> </ul> | <b>4개 과제</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자원순환형 경제 사회조성</li> <li>• 지속가능한 경제기반 조성</li> <li>• 에너지이용 효율 증대</li> <li>• 인재양성 및 일자리 창출 등</li> </ul> |
| 평가 환류     | 중앙 추진계획 성과점검 + 국가지속가능성 평가   |   |  |   |
|           | 이행성과 및 지속가능성 검증보완   |   |  |   |

박근혜 정부 시기 수립된 제3차 지속가능발전기본계획(2016-2035)의 체계는 〈표 5-26〉과 같다. 2차 계획과 마찬가지로 「저탄소녹색성장기본법」 제50조에 근거하여 수립되었다. 제3차 기본계획의 비전은 ‘환경·사회·경제의 조화로운 발전’으로 다시 지속가능발전 개념을 충실히 반영하는 방향으로 수립되었다. 이전의 1,2차 계획과 달리 목표가 1개에서 4

155) 1차 계획의 경우 이행계획 추진 기반을 강화하기 위하여 ‘지속가능발전 지표 개발과 평가시스템 구축’, ‘지속가능발전을 위한 기반강화’, ‘지속가능발전교육 실행방안’의 세 가지 과제를 선정하였다. (지속가능발전위원회, 「국가지속가능발전 전략 및 이행계획(Ⅳ)」, 2006. pp.151-209)

개로 다원화되었으며, 이를 달성하기 위한 전략 역시 4개에서 14개로 그 수가 크게 늘어났다.

<표 5-4> 제3차 기본계획 체계도

| 비전        | 환경·사회·경제의 조화로운 발전  |   |   |   |
|-----------|--|---|---|---|
| 목표        | 건강한 국토환경   | 통합된 안심사회  | 포용적 혁신경제  | 글로벌 책임국가  |
| 14개 전략    | <ul style="list-style-type: none"> <li>고품질 환경 서비스 확보</li> <li>생태계 서비스의 가치 확대</li> <li>깨끗한 물 이용 보장과 효율적 관리</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>사회 계층간 통합 및 양성평등 촉진</li> <li>지역간 격차 해소</li> <li>예방적 건강 서비스 강화</li> <li>안전 관리기반 확충</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>포용적 성장 및 양질의 일자리 확대</li> <li>친환경 순환 경제 정착</li> <li>지속가능하고 안전한 에너지 체계 구축</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>2030 지속가능발전 의제 파트너십 강화</li> <li>기후변화에 대한 능동적 대응</li> <li>동북아 환경 협력 강화</li> </ul> |
| 50개 이행 과제 | 10개 이행과제   | 16개 이행과제  | 12개 이행과제  | 8개 이행과제   |
|           | 지속가능발전 이행기반 강화<br>4개 이행과제  |   |   |   |
| 평가 환류     | 국가지속가능성 평가   |   |   |   |

기본계획의 구성 체계의 변화는 2015년 9월 제70차 유엔 총회에서 17개 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)가 채택된 데 따른 것이라고 할 수 있다. 특히 17개 목표 가운데 사회적 요소를 띠는 목표들<sup>156)</sup>이 다수 포함되어 있음에도 불구하고 2차 기본계획에는 이러한 분야의 과제가 잘 반영되지 못하였다는 반성이 있었다. 이에 UN 지속가능발전목표를 보다 잘 반영하고, 국가지속가능성 평가 결과 취약한 분야, 기타 위협요인을 반영하는 방향으로 3차 계획이 수립되었다(관계부처 합동, 2016: 26; 29). ‘통합된 안심사회’ 목표를 달성하기 위한 전략으로 ‘사회 계층간 통합 및 양성평등 촉진’, ‘지역간 격차 해소’

156) 건강·웰빙(SDG 3), 교육(SDG 4), 양성평등(SDG 5), 불평등(SDG 10), 도시 공간(SDG 11), 포용적 성장(SDG 8) 등

등 보다 보편적 차원의 사회 통합에 초점이 맞추어진 전략들이 수립되었다. 50개 이행과제의 분포를 보아도 사회적 차원의 ‘통합된 안심사회’에 가장 많은 16개 과제가 선정되면서 1,2차 계획 때 상대적으로 경시되었던 사회 부문의 강조가 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 2차 계획에서는 선정되지 않았던 지속가능발전 이행기반 강화 과제가 1차 계획 때와 마찬가지로 다시 수립된 것도 특징적이다. 이행기반 강화를 위한 과제로는 ‘참여적 거버넌스 구축’, ‘지속가능발전교육 활성화’, ‘사회 투명성 제고’, ‘지속가능발전 평가·환류 체계 강화’로 수립되었다. 1차 계획과 비교할 때 특히 ‘사회 투명성 제고’ 과제가 포함된 것이 대별되는 지점이라고 할 수 있다.

수립된 지속가능발전전략 및 기본계획의 내용을 살펴본 결과, 포괄하는 정책 영역의 범위는 노무현 정부 시기와 박근혜 정부 시기가 넓었으며, 이명박 정부 시기 수립된 제2차 기본계획의 경우 사회 형평과 관련된 분야가 상대적으로 미흡한 것으로 판단되었다. 더욱이 환경 부문의 이행과제들 역시 효율적 이용 등 경제적 관점에서의 접근이 주로 이루어진 것을 확인할 수 있었다. 이는 환경과 경제의 시너지를 강조하는 대통령의 뚜렷한 정책선호와 당시 녹색위에 시민사회 구성원들의 참여가 상대적으로 저조하였던 데 기인한 것으로 파악된다.

### 3) 조정결과의 이행

지속위와 녹색위를 통해 수립된 정책들이 얼마나 지속적으로 집행되고 있는지를 통해, 정책조정 결과의 다차원적으로 살펴보고자 하였다. 그러나 김대중 정부와 노무현 정부 시기의 지속위는 구체적인 지속가능발전 정책을 추진하였다기보다는, 지속위 내에서의 토론을 통해 연구 결과물을



만들어내고 이를 지속가능발전기본법이나 지속가능발전 전략 및 이행계획 등 관련 법제도를 마련하는 데 역할의 초점을 두었다. 그리고 이러한 법 제도는 정권의 변화에도 불구하고 소폭의 변화와 축소는 있었으나 여전히 유지되고 있다. 지속가능발전기본계획은 2016년의 3차 계획까지 단절 없이 수립되었으며, 지속위 역시 환경부 산하 위원회로 그 위상이 축소되 기는 하였으나 여전히 명맥을 유지하면서 법에 명시된 기본계획의 검토, 국가지속가능발전전략 및 기본계획의 검토, 국가지속가능성평가보고서의 검토 등 법에 명시된 기능들을 수행해오고 있다.

그러나 이명박 정부의 녹색위는 일반 자문위원회와 달리 관련 핵심정책 을 직접 입안하고 이의 이행을 점검하는 플랫폼으로 작용하였다. 따라서 김대중 정부나 노무현 정부 시기의 지속위와 달리 집행 과정에서까지 주 요한 행위자로 기능하였다. 이 부분에서는 녹색성장위원회의 주요 성과로 제시되는 정책들이 현재 어떻게 집행되고 있는지 살펴보고자 한다. 대통령직속위원회로 운영되었던 녹색위(1-3기)의 활동을 정리한 보고자 료<sup>157)</sup>에 따르면 첫째, 선제적인 온실가스 감축목표 설정 및 감축체계 마 련, 둘째, 녹색R&D 확대, 녹색기술격차 해소, 신·재생에너지 산업 육 성, 마지막으로 국제기구 설립 및 유치(GCF, GGGI)를 통하여 국가위 상 제고 등이 주요 성과로 제시된다. 성공적인 조정의 결과 수립·추진되 었던 위 정책들이 현재 어떻게 집행되고 있는지 살펴보고자 한다.

녹색성장위원회는 기후변화 대응 및 에너지 자립을 3대 전략 중 하나로 설정하였으며, 이를 위한 정책 방향 중 하나로 ‘탈석유·에너지 자립강화’ 를, 또 이를 위한 구체적인 실천과제 중 하나로 ‘청정에너지 보급 확대’를

---

157) 국무총리실 산하 위원회로 소속이 변경된 뒤 처음으로 개최된 녹색위 회의에서 3기까지의 성과를 정리하였다. 제4기 녹색성장위원회 1차 회의 안건 자료 1페이지에 3기까지 녹색위의 주요 성과를 세 가지 제시하고 있다. (자료: 국무조정실(2013). 제4기 녹색성장위원회 운영계획(안). 2013.10.30.  
[http://www.greengrowth.go.kr/cmmn/commonBoardView.do?category\\_seq=3&board\\_seq=1052&pageIndex=1](http://www.greengrowth.go.kr/cmmn/commonBoardView.do?category_seq=3&board_seq=1052&pageIndex=1) 검색일: 2016년 10월 23일)

제시하였다. 그러나 정작 노무현 정부 때부터 시행되어 온 신재생에너지 보급정책인 ‘발전차액지원제도(FIT:Feed in Tariff)’가 이명박 정부 시기인 2012년 1월부로 폐지되었다. 발전차액지원제이란 “정부가 신재생 에너지 산업의 발전을 위해 기존의 에너지원으로 생산한 전력의 생산단가와 신재생에너지로 생산한 전력의 생산단가의 차액을 보상해주는 제도로써, 정부가 정한 기준가격으로 대체에너지 전력을 전량 구매해 주는 제도”이다. 가격경쟁력이 현저히 떨어지는 신재생 에너지 산업의 경우 이러한 보상적 제도 없이 발전되기 어려운 것이 사실이다. 그러나 2009년 4월 29일 지식경제부가 재정부담을 이유로 발전차액지원제도를 폐지하고 당장 태양광 발전차액 신규지원을 80% 축소하겠다고 발표했다. “태양광 발전차액 지급에 너무 많은 예산 투입되면 기술개발 예산 축소될 수밖에 없어 연도별 할당이 불가피하다”는 지경부 관계자의 인터뷰 내용이 보도되기도 했다.<sup>158)</sup> 정부의 폐지 결정이 발표되자 당시 김형국 녹색위 위원장이 시민사회포럼에서 “일종의 시행착오가 벌어진 것”이라고 말하며 “아무리 채산성이 낮더라도 (정부가)보조금을 거둬들이는 일을 함부로 하지는 못할 것”<sup>159)</sup>이라며 정부와 다른 목소리를 내기도 했다.

그러나 결국 제도 폐지 내용을 골자로 하는 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」이 2010년 3월 통과되었다. 대신 발전사별로 신재생에너지 발전량을 할당하는 의무할당제도(PRS)<sup>160)</sup>가 도입되었으나, 이

158) 머니투데이. “올해 태양광 발전차액 신규지원 80% 축소. (상보) 지경부, 연도별 한계용량 할당. 2009.4.29.

(<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2009042911542276713&outlink=1>. 검색일: 2016년 10월 22일)

159) 뉴데일리. “발전차액지원제 폐지하지 않을 것”. 2009.7.20.

(<http://www.newdaily.co.kr/news/article.html?no=30457>. 검색일: 2016년 9월 10일)

160) 신재생에너지공급의무화제도(RPS)는 “일정 규모 이상의 발전사업자에게 일정 비율 이상을 재생에너지 발전으로 충당토록 의무화한 제도. 2012년 실시됐다. 발전단가가 저렴한 순서대로 충당할 수 있어 태양광같이 상대적으로 단가가 높은 재생에너지는 기피하는 부작용이 나타난다.” (자료: 경향신문. [‘저탄소 밑그림’ 무엇이

에 대해 환경단체들은 에너지 정책의 후퇴라고 비판했다. 정작 의무할당 제도를 도입한 국가들은 실제 공급량 목표도 채우지 못하고 있고, 더욱이 발전차액지원제도 덕분에 태양광 발전이 정부 예상 목표치를 초과달성해 왔다는 것이다. 그럼에도 불구하고 발전차액지원제도 폐지 결정을 내린 데에는 정치적인 이유가 있을 것이라는 추측을 내어놓기도 했다. 전기요금에 3.7%를 덧붙여 모으는 정부 재원인 전력산업기반기금(연간 1조8천 억원)이 부족해졌기 때문이라는 것이다. 더욱이 이 기반기금으로 원자력과 석탄화력발전 지원에 각 2천억 원 가량씩 지원해왔다는 것을 언급하기도 했다.<sup>161)</sup>

발전차액지원제도 폐지로 인해 태양광발전 등 신재생에너지 산업에 심각한 타격이 발생하였다는 보도가 이어지자 산업통상자원부는 2014년 10월 이러한 경영난이 발전차액지원제도 폐지와 의무할당제도 도입과는 상관이 없다고 해명하기도 했다.<sup>162)</sup> 최근까지 발전차액지원제도를 부활시켜야 한다는 주장이 시민사회를 중심으로 이어지고 있으나 수용되고 있지 않은 상황이다. 그러나 서울시, 경기도 등 지방자치단체를 중심으로 발전차액지원제를 도입하고 있다.<sup>163)</sup>

---

문제인가] 전문가들 “태양광 발전, 한국에 가장 적합한 재생에너지 방식”. 2014.2.4.  
([http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201402042131165&code=610103#csidx8e00b61e9b7f3949963d3c9b413e360](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201402042131165&code=610103#csidx8e00b61e9b7f3949963d3c9b413e360). 검색일: 2016년 10월 22일)

161) 경향신문. [경향마당] 발전차액지원제도 폐지는 에너지정책 후퇴. 2010.3.25.  
([http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201003251755025&code=990402#csidxfc91fe8e9a92adbbba2c61a05c6bda8a](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201003251755025&code=990402#csidxfc91fe8e9a92adbbba2c61a05c6bda8a). 검색일: 2016년 10월 22일)

162) 투데이 에너지. “시민 태양광발전 경영난, FIT폐지와 무관” 산업부, 최근 언론보도 관련 해명. 2014.10.1.  
(<http://www.todayenergy.kr/news/articleView.html?idxno=96575>. 검색일: 2016년 10월 22일)

163) 서울시는 지자체 중 최초로 50kw 이하 설비에 보조금을 지원하였다. 1kWh당 50원을 지원하고 선정된 발전사업자는 상업운전 개시 이후 5년간 지원을 받는다. 경기도는 1kWh당 50원 이내로, 한번 선정된 발전사업자는 상업운전 개시 이후 발전량에 따라 3년간 최대 1000만 원까지 지원할 방침임을 밝힌 바 있다(자료: 전기신문. “지자체, 잇단 발전차액지원제(FIT) 도입 ‘눈길’”. 2014.1.13. <http://www.>

신재생에너지 관련 예산도 2011년 이래 감소하였다. 2011년의 1조 35억 원에서 2014년 예산은 약 8,500억 원 수준, 2015년 예산안도 올해보다 10% 이상 감소한 7,600억 원 수준이었다. 이외에도 2011년 발전차액지원제도(FIT) 폐지 이후 신재생에너지 R&D 예산도 2011년 2,500억 원에서 2014년 2,300억 원, 내년 예산안도 2,200억 원 수준으로 약 7% 감소한 것으로 조사됐다.<sup>164)</sup> 정부는 제2차 에너지기본계획에서 2035년까지 신재생 에너지 보급목표를 11%로 설정하였다. 그러나 2014년 기준으로 공급 비율은 4.08%에 그치고 있다.<sup>165)</sup> 2003년 이래로 공급비중이 꾸준히 증가하고 있는 것은 긍정적으로 평가할 만하나, 상기한 바와 같은 재정 투자 수준에 비하면 상대적으로 미흡한 성과라고 할 수 있다.

<표 5-27> 신재생에너지 공급비중 추이

| 연도     | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 비중 (%) | 2.06 | 2.08 | 2.13 | 2.24 | 2.37 | 2.43 | 2.5  | 2.6  | 2.74 | 3.18 | 3.52 | 4.08 |

자료 : 통계개발원 홈페이지( 검색일: 2016년 12월 15일)

온실가스 감축목표를 설정한 것은 이명박 정부 시기 녹색성장위원회의 주요한 성과라고 할 수 있다. 그러나 실제로 감축 목표를 달성하기 위한 가장 중요한 전략 중 하나가 신재생에너지 보급 확대 및 산업 육성이라는

electimes.com/article.php?aid=1389311355109966005. 검색일: 2016년 10월 22일)

164) 2014년 국정감사 시 김상훈 의원이 산업통상자원부로부터 제출받은 자료. (가스신문. “신재생E 개발·보급 지속적 지원 필요해”. 2014.10.21. <http://www.gasnews.com/news/articleView.html?idxno=66818>. 검색일: 2016년 10월 22일)

165) 더욱이 재생에너지를 기준으로 보면 2014년 기준으로 1.1%에 지나지 않아, OECD 평균인 9.2%(관계부처 합동, 2016: 25)에 비하면 대단히 열악한 수준이다.

점<sup>166)</sup>이고, 연간 GDP의 2% 정도의 막대한 재정을 녹색성장사업에 4년 내내 투자하였음에도 불구하고, 신재생에너지 공급을 촉진하는 데 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 발전차액지원제도를 재정부담을 이유로 폐지한 것은 쉽게 이해가 가지 않는 대목이다. 녹색성장위원회 민간위원들이 발간한 리뷰 보고서에서도 현재 시행되고 있는 의무할당제도(RPS)와 발전차액지원제도를 병행하는 방안이 검토되어야 한다고 지적한 바 있다(양수길, 2013: 612-613).

녹색 금융 사례 역시 정책결정은 신속하게 이루어졌으나, 이것이 집행으로 잘 연계되지 못한 대표적 사례이다. 이명박 정부는 청와대 주도로 민간협의체를 5개 구성하였는데 그 중 하나가 녹색금융협의체였다. 녹색금융협의체와 정부의 정책적 협의를 통해 녹색금융을 촉진하겠다는 것이었다. 녹색금융협의체 홈페이지에 기재된 바에 따르면 녹색금융의 범위는 “녹색기술과 녹색산업의 육성을 통하여 일자리를 창출하고 관련 산업이 글로벌 경쟁력을 갖출 수 있도록 선도하는 금융”, “기업과 개인의 생산활동과 소비활동이 친환경적으로 이루어질 수 있도록 녹색금융상품을 개발하고 보급을 활성화함으로써 국가경제 전체의 에너지효율개선과 환경훼손방지를 유도하는 금융”, “산업환경 변화와 탄소시장 형성 등 새로운 변화에 대응하여 금융기업이 새로운 수익원을 적극 발굴하는 것”까지 확장 가능하다.<sup>167)</sup> 이러한 개념의 모호성과 포괄성으로 인해 이름만 ‘녹색’을 붙인 금융상품이 대거 등장하기도 했다. 실제로 녹색위에 민간위원으로 참여한 바 있는 이지순(2013)은 녹색금융의 부진과 관련하여 정부의 소극적 자세가 가장 큰 문제라고 지적하면서 “수치상으로는 녹색금융이 비교

166) 기후변화 협약에 따른 제3차 대한민국 국가보고서(2011)에 따르면, 온실가스 감축을 위한 부문별 추진전략 및 정책 가운데, 발전·산업의 공급 부문의 추진전략이 ‘신재생에너지 및 청정에너지 공급 비중 확대’이고, 이의 세부정책으로 가장 먼저 등장하는 것이 ‘신재생에너지 보급 확대 및 산업육성’이다.

167) 녹색금융협의체 홈페이지 ([http://www.green-finance.or.kr/sub07/sub07\\_01\\_01.php](http://www.green-finance.or.kr/sub07/sub07_01_01.php), 검색일: 2016년 12월 16일)

적 활발하게 이루어지고 있는 것처럼 보이지만” 실제로는 “종래의 금융활동을 녹색으로 재분류한 것에 지나지 않는다”고 지적한다(이지순, 2013: 43). 정권이 바뀐 이후 녹색금융협의회는 한 번도 개최되지 못하였으며, 관련 상품들은 대다수 자취를 감추었다. 녹색금융은 전형적인 판치 금융의 실패 사례로 인식되고 있다(아주경제, 2016.12.11.)

하나의 사업을 여러 부처가 나누어서 공동 추진하는 경우도 결과적으로 조정 실패로 이어지기도 했다. 에너지 자급자족마을인 ‘저탄소 녹색마을’을 2020년까지 600까지 조성하여, 지역 에너지 자립도를 40-50% 끌어올리려는 목적으로 실시된 사업이 그 대표적 예다. 농림수산물식품부·환경부·행정안전부·산림청 등 네 개 부처가 공동 추진하였으나 주민들과의 갈등 등으로 인해 40개로 조성 목표를 대폭 축소하였다. 2013년에는 환경부만이 1개 마을을 조성하고 세 부처는 사업을 추진하지 않게 되었다(농민신문, 2012.12.28.).

종합해보면, 녹색성장정책 사례의 경우 대통령의 지대한 관심과 지원으로 인해 예산과 인력이 수월하게 확보된 측면이 있으며, 「저탄소녹색성장기본법」, 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획의 정부안 역시 빠른 시간 내에 마련되는 등 의사결정의 속도가 대단히 빠른 것을 확인할 수 있었다. 그러나 이렇게 내려진 결정이 집행 일선까지 제대로 내려가지는 못한 것으로 보인다. 관료제 내에서 어느 정도 해결이 가능한 법 내지 규제의 변화는 차질 없이 조정된 대로 추진되지만, 녹색금융이나 녹색생활과 같이 민간 행위자와의 협업이 필요한 과제들의 경우 조정된 것과는 다른 방향으로 집행이 왜곡되거나 그 동력을 상실하는 사례를 볼 수 있었다. 대통령의 관심 수준이 너무 높고, 특히 이러한 관심이 구체적인 정책이나 정책기조에 대한 선호로 이어지는 경우 정부 부처들은 대통령의 선호에 맞춘 정책을 신속하게 제시하고자 하는 유인을 갖게 된다. 이 경우 깊은

고민이 없는 ‘보여주기’식 정책이나 과거의 유사한 정책을 이름만 바꾸어서 내어놓는 역기능이 나타날 수 있다는 것이다.<sup>168)</sup>

## 5. 소결

### 1) 김대중 정부의 지속가능발전정책조정

김대중 정부 시기 지속위는 대통령에 자문을 제공하는 역할을 수행하였고, 이러한 자문에 대통령이 응하는 경우 정책결정이 이루어지고 각 부처에 지시가 하달되는 체계였다. 동강댐 백지화와 같이 대통령이 관심을 갖고 결심을 통해 특별히 지시를 내린 예외적인 사안을 제외하고는 대부분의 지속가능발전과 관련된 의제들은 대통령에게까지 전해지지 못하는 한계가 있었다. 대통령에게 직접 대면 보고하는 경우가 상대적으로 드물었고(총 3회), 위원회 간사 역할을 하는 청와대 복지노동수석비서관은 지속가능발전만을 담당하는 것이 아니었기 때문에 지속위에 많은 시간과 관심을 할애하기 어려웠다. 지속위 사무기구인 기획조정실장은 환경부 공무원이었기 때문에 지속가능발전과 관련된 여러 부처들과 조정을 하는 데 한계가 노정되었다. 정부위원으로 참여하는 부처 장관들의 참여가 저조한 것도 문제였다. 지속가능발전이 대통령의 핵심적인 아젠다가 아니었고,

---

168) “녹색성장백서를 만들 정도로 많은 성과가 있는데, 여러 가지 추진한 것들 있잖아요. 그게 약간 재탕인 게 있거든요. 녹색만 붙여놓은 게. 건물 에너지 효율 좋게 만들기 위한 방안, 국토부에서 하잖아요. 거기다 녹색을 붙이는 거예요. 실질적인 성과나 예산을 투입 대비 성과, 이런 것이라기보다는 보여주기식이 만연한 것 같아요...(중략)...민간기업들 같은 경우는 정부가 녹색투자 높인다고 하는데 진짜로는 그런 것 같지가 않아요. 예를 들어서 규제개혁하고 신재생에너지 한다고 하지만 실제로 보면 부처에서는 별로 변한 게 없어요...(중략)...정부가 개입을 해야 될 부분하고 개입을 하지 말아야 될 부분을 구별을 해서 진행해야 될 것 같은데 이거 같은 경우는 정말 정부주도의 아젠다고, 정부에서 탑다운으로 낸 아젠다였기 때문에. 녹색성장 아젠다 좋은 것 같아. 그런데 내놓은 내용은 별로 변한 게 없거든요. 핵심은 비껴간. 왜 그렇냐면, 국가 에너지 기본계획, 전력 수급계획 이런 걸 보면 원전 석탄 화력, 그대로 유지하고 있잖아요. 만약에 이게 정말로 핵심아젠다라면 에너지 믹스에 대한 심각한 고민을 했었어야 되는 거고요. (2016.12.12. E의 인터뷰 내용)

민간위원이 정책결정과정에 직접 참여하는 것이 아니라 대통령을 통해서만 일선 부처에 자문을 전해줄 수 있는 제도적 설계를 갖고 있었으며, 위원회와 관련 부처간에 상시적인 조정을 하는 기획조정실장이 환경부 공무원이었기 때문에 위원회의 자문이 각 부처의 지속가능발전정책에 잘 반영되지 못하는 한계가 있었다.

정리해보면 위원회에는 관련 부처 장관들과 학계, 시민사회 구성원이 고루 포함되어 있어 위원회 내부에서 다양한 의견을 수렴하는 것이 가능했다. 그러나 지속가능발전위원회는 환경·경제·사회라는 광범위한 영역의 상충하는 이해들을 조정하여야 하는 역할을 해야 함에도 불구하고, 부처간 조정 및 민관간 조정을 위한 유용한 수단을 갖지 못했다. 이에 단일한 전략을 수립하지 못하고 각 소관부처별로 발전전략을 수립하는 데 그쳤다.

## 2) 노무현 정부의 지속가능발전정책 조정

노무현 정부 시기에는 지속가능발전위원회가 국정과제위원회로 격상되었다. 국정과제위원회는 노무현 정부 시기 여러 정책영역에 걸친 국정과제의 추진을 위하여 적극 활용되었는데, 특히 국정과제회의라는 특징적인 제도를 갖고 있었다. 국정과제회의에 대통령, 관료뿐만 아니라 민간 전문가 및 시민단체 구성원이 포함된 지속가능발전위원회가 참여하도록 하고, 회의에서 상호간 토론을 거쳐 대통령이 최종적인 의사결정을 내리기도 하였다. 즉 정책결정과정에 정부 내외의 다양한 이해관계자가 참여한다는 측면에서 네트워크 거버넌스의 성격을 띠는 제도였다고 할 수 있다.

지속가능발전은 국정과제의 위치를 점하고 있었으나, 정부혁신·지방분권이나 국가균형발전 등과 같이 대통령의 핵심적인 아젠다였다고 보기는 어



럽다. 그러나 국정과제회의 및 국정과제조정회의라는 시스템을 통해 대통령이 지속가능발전의 추진을 지속적으로 점검할 수 있었다. 지속위의 경우 2003년 12월 설립 이후 총 7회의 국정과제회의를 개최하였다. 국정과제회의의 존재는 민간위원들에게는 정책결정과정에 실질적으로 참여함으로써 정책효능감과 책임감을 높이는 기제로 작동하였다. 정부위원들에게는 대통령 앞에서 소관 안전에 대해 상반된 입장을 가진 민관 행위자들과 토론을 해야 한다는 일종의 압력으로 작용하면서, 부처간 사전 협의를 촉진하는 데 영향을 미쳤다. 다양한 배경을 가진 민간위원을 위촉하고, 이들 민간위원과 정부위원 간에 토론이 이루어지도록 한 것은 지속가능발전이라는 독특한 성격의 정책 영역에 적합한 시스템이라고 판단된다. 상반되는 의견을 가진 행위자들이 정책결정 전에 충분히 자신의 입장을 밝히고 상대방의 의견을 듣는 토론을 거침으로써 의사결정의 합리성과 객관성을 담보하는 데 긍정적으로 작용한 것으로 보았다. 위원회 사무조직으로 기획운영실을 운영하였고, 초기에는 기획운영실장을 환경부 국장이 맡도록 하였다. 그러나 다른 국정과제위원회의의 경우 사무조직의 장을 청와대 비서관이 맡는 경우가 많았기 때문에, 지속위의 아젠다가 뒤로 밀리게 되는 현상이 나타난다. 지속가능발전 패러다임이 국정에 잘 반영되지 않는다는 불만이 시민사회를 중심으로 제기되고 크게 반발이 나타나면서 청와대에 지속가능발전비서관을 신설하게 되고, 이 비서관이 지속위의 기획운영실장을 맡게 되면서 지속위의 조정 역량이 크게 강화되었다. 골프장 규제 완화 방침을 재검토하여 강화하도록 조정한 사례와 부처들의 반대에도 불구하고 지속가능발전전략 및 이행계획을 수립한 것이 비서관 참여 이후 강화된 지속위의 조정 역량을 보여주는 대표적인 예다.

### 3) 이명박 정부의 지속가능발전정책 조정

이명박 정부 시기에는 대통령위원회였던 지속위가 환경부 산하 위원회로 격하되고, 대신 신설된 녹색성장위원회가 녹색성장을 위시로 지속가능발전정책<sup>169)</sup>에 관한 심의·조율기능을 담당하게 된다. 녹색성장위원회는 대통령의 최우선적인 국정과제인 녹색성장을 총괄하는 기구로 여느 위원회보다 강력한 위상을 갖고 있었다. 녹색성장위원회의 사무지원을 위해 설치된 녹색성장기획단은 70여명의 상근 직원을 두고 있었고, 사실상 집행기구로서 기능하였다.

주요 변수별로 정책조정 양상을 살펴보면, 먼저 녹색성장이 2008년 8.15 경축사 이후 핵심적인 국정아젠다로 부상하면서 대통령의 전폭적인 관심과 지원을 받을 수 있었다. 녹색성장위원회가 이례적으로 큰 예산을 확보한 것이나 부처들의 참여가 대단히 적극적이었던 것은 대통령의 관심으로 인한 것이었다고 볼 수 있다. 「저탄소녹색성장기본법」 제정 시 정부안이 4개월 만에 마련되고, 녹색성장5개년계획은 무려 3개월 만에 마련된 것이 부처들의 적극적인 협조를 반영한다. 대통령이 지시사항을 내리면 대단히 빠른 속도로 일이 진행된 것이다.

그러나 위원회를 통한 폭넓은 이해관계자의 참여는 이루어졌다고 보기 어렵다. 지속가능발전의 실현에 있어 민간의 협력이 필수적임에도 불구하고 시민사회 구성원의 참여 비율이 국정과제위원회 시기의 지속위에 비하여 크게 줄어들었으며, 중요하게 다루어져야 할 환경 분야의 경우 중요한 역할을 하는 핵심적인 시민사회 행위자들이 제외되는 문제가 있었다. 국정과제위원회 시기 지속가능발전위원회는 지방과의 연계를 강조하고, 지속가능발전기본법의 제정을 통해 지방의 역할을 강조한 데 반하여 제3기

---

169) 본 연구는 실제로 추진된 양상은 차치하고, 일단 녹색성장정책을 지속가능발전정책에 포함되는 하위 단위의 정책으로 보았다. 녹색성장이 지속가능발전의 하위 개념이며, 이명박 정부 역시 녹색성장을 지속가능발전의 달성을 위한 수단으로 선언한 바 있기 때문이다.

시기에는 지방과의 연계도 약해졌다. 위원 중 학계 인사의 비율이 높았는데 특히 경제학계 인사의 참여가 두드러졌다. 민간 부문에서는 산업계의 참여가 지속위에 비해 많은 것으로 나타났다. 녹색성장이 환경과 경제의 조화를 목적으로 하고, 지속가능발전은 이와 더불어 사회적 형평까지 조화롭게 달성하고자 하는 것임에도 불구하고 경제 부문에 치우친 인적 구성을 갖추으로써 상대적으로 환경 부문과 사회 부문이 덜 중요하게 다루어지는 경향이 나타난다. 녹색성장을 달성하기 위해서는 온실가스 감축이 필수적이고, 이를 위해서는 지속가능발전의 관점에서 에너지 정책을 결정해야 함에도 불구하고 신재생에너지 발전을 위한 발전차액제도를 폐지하거나 전력수급계획 수립 시 전력수요를 제2기(2003-2007)에 비하여 높게 설정하는 등 경제 부문의 이해에 보다 부합하는 방향으로의 정책조정이 이루어진다.

위원회 사무조직인 녹색성장기획단은 녹색성장위원회의 업무를 총괄조정하는 역할을 담당하였는데, 초기에는 대통령의 신임을 받는 청와대 녹색성장기획관이 총괄조정 역할을 담당하면서 부처간 조정이 원활하게 이루어진 측면이 있었다. 그러나 2010년 4월 이후 국무총리실장(현 국무조정실장)이 그러한 역할을 맡게 되면서 부처간 조정이 어려워지게 된다. 하나의 사업을 여러 부처가 나누어서 공동 추진하는 경우도 조정 실패로 이어진 사례가 나타난다. 에너지 자급자족마을인 ‘저탄소 녹색마을’이 대표적 예다.

#### 4) 박근혜 정부의 지속가능발전정책 조정

박근혜 정부 시기에는 녹색성장위원회가 국무조정실 산하 위원회로 격하되었다. 앞선 시기들과 달리 대통령직속에 지속가능발전을 담당하는 위원

회가 존재하지 않는다는 특징을 갖는다. 대통령의 관심과 지원이 부족하고, 녹색위와 지속위 모두 위원회 구성의 대표성이 제대로 담보되지 못하는 것으로 나타났다. 더욱이 녹색위는 국무조정실소속 위원회로 격하되고 지속위는 여전히 환경부소속 위원회로 있는 상황에서 부처간 조정이 원활하게 이루어지지 못하였다. 현재 두 위원회가 여전히 수행하고 있는 기능은 법적으로 명시된 지속가능발전에 관한 기본계획과 지속가능발전평가보고서의 심의 정도라고 할 수 있다. 그러나 실질적으로는 부처 중심으로 실무가 진행되고 있으며, 위원회의 심의는 다소 형식적으로 이루어지는 것으로 나타났다. 그렇다면 실무를 담당하는 부처 수준에서 원활한 정책조정이 이루어지는지 살펴보았으나, 이 역시 제대로 이루어지지 못했다. 예를 들어 국가지속가능발전 기본계획을 수립할 시 연구용역을 실시하고 주관 부처를 중심으로 계획안을 만든 후에 각 부처에 이를 전달하고 의견을 수렴하는 절차를 밟는데, 부처간 조정이 되지 않는 부분은 실무자 회의를 거치기는 하나 대개 내용에서 제외하는 것으로 나타났다. 따라서 기존에 소관 부처가 가지고 있는 각 정책분야의 기본계획의 내용이 수집되는 정도에 그치게 되고 새로운 내용이 포함되는 경우는 대단히 드물다는 것을 확인할 수 있었다.

이상의 논의를 종합하여 본 연구에서 주요하게 다룬 변수, 즉 대통령의 관심과 참여, 이해관계자의 참여 수준, 위원회 사무조직의 역할, 정책조정의 원활한 정도를 평가하기 위한 기준은 다음 <표 5-28>과 같다.

<표 5-28> 지속가능발전정책 조정과 주요 변수들의 평가기준

| 구분              | 변수           | 내용 및 평가기준  |
|-----------------|--------------|--|
| 1. 대통령의 관심 및 참여 | 1-1. 대통령의 관심 | 1-1-1. '지속가능발전' 대선 공약 포함 여부<br>(○ : 포함, △ : 유사 내용 포함, × : 불포함) |
|                 |              | 1-1-2. '지속가능발전' 국정과제 포함 여부                                     |

|              |                              |  |
|--------------|------------------------------|--|
| 수준           |                              | (○ : 포함, △ : 유사 내용 포함, × : 불포함)  |
|              | 1-2. 대통령의 참여 수준              | 1-2-1. 대통령 회의 참석 빈도<br>(○ : 연 평균 2회 이상, △: 연 평균 1회, × : 불참)            |
|              |                              | 1-2-2. 대통령 회의 참여 방식<br>(○ : 능동적-토론 장려, △ : 수동적-보고 듣기, ×: 불참)           |
| 2. 이해 관계자 참여 | 2-1. 위원회 구성의 대표성             | 2-1-1. 민간위원 중 시민사회 구성원 참여 비율<br>(○: 10%-, △: 5-10%, ×: 0-5%)           |
|              |                              | 2-1-2. 핵심적 시민사회단체(3대 환경단체 등) 참여 여부<br>(○: 참여, × : 불참)                  |
|              | 2-2. 민간위원의 참여 수준             | 2-2-1. 민간위원이 정책결정이 이루어지는 회의에 직접 참여 가능한 지 여부<br>(○ : 참여, ×: 불참)         |
| 3. 위원회 관리방식  | 3-1. 위원회의 자문과 실제 정책집행간 연계 수준 | 3-2-1. 위원회 사무지원 조직의 장<br>(○ : 전담 청와대 비서관, △: 비전담 청와대 비서관, ×: 일반부처 공무원) |
| 4. 정책 조정의 결과 | 4-1. 조정 과정 (의사결정)의 속도        | 4-1-1. 법 제정, 계획 수립 시 의사결정의 속도  |
|              | 4-2. 조정결과의 수준                | 4-2-1. 가외성 감소  |
|              |                              | 4-2-2. 비일관성 감소   |
|              |                              | 4-2-3. 공백 감소   |
|              | 4-3. 조정결과의 이행                | 4-3-1. 정책조정 결과 수립된 집행의 연속적 이행  |

먼저 대통령의 관심 및 참여 수준은 ‘지속가능발전’대선 공약 포함 여부’, ‘지속가능발전’국정과제 포함 여부’, ‘대통령 회의 참석 빈도’, ‘대통령 회의 참여 방식’으로 측정하고자 하였다. 대선공약과 국정과제 포함 여부 판단 시 지속가능발전이라는 용어가 직접적으로 포함되는 경우와 유사한 내용이 포함되는 경우, 전혀 포함되지 않는 경우를 구분하였다. 대통령 회의 참석 빈도는 지속가능발전위원회 및 녹색성장위원회에 대통령이 실제 참여한 정도를 참고하여 기준을 선정하였다. 이를 통해 연 평균 2회 이상,

1회 이상 참석한 것을 기준으로 참여 수준을 비교하였다. 또한 대통령의 회의 참여 방식 상에 차이가 나타나는 것을 감안하여, 능동적으로 토론을 장려하는지, 보고를 듣고 이미 작성된 코멘트를 읽는지를 기준으로 참여 수준을 비교하고자 하였다. 결과변수라고 할 수 있는 정책조정의 원활한 정도는 조정 과정 (의사결정)의 속도(법 제정, 계획 수립 시 의사결정의 속도)와 조정결과의 이행 (집행과의 연계), 즉 조정 결과 추진되는 정책의 이행에서 나타나는 실패 (비일관성, 중복, 공백)를 기준으로 평가하고자 하였다. 이 결과변수들의 경우 정량적 기준을 세우기가 어려워 연구자의 주관적 판단을 기준으로 평가하였다. 이해관계자 참여 수준은 민간위원 중 시민사회 구성원 참여 비율(0-5, 5-10, 10% 초과), 핵심적 시민사회단체(3대 환경단체 등) 참여 여부, 민간위원이 정책이 결정되는 과정에 직접 참여 여부, 위원회 사무지원 조직의 장의 특성(○ : 전담 청와대 비서관, △ : 비전담 청와대 비서관, × : 일반부처 공무원)을 기준으로 구분하였다. 변수들의 변화를 정리한 결과는 <표 5-28>과 같다.

<표 5-28> 지속가능발전정책 조정과 주요 변수들의 변화

|                             |                       |                               | 김대중<br>정부 | 노무현<br>정부 | 이명박<br>정부 | 박근혜<br>정부 |
|-----------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1.<br>대통령의<br>관심 및<br>참여 수준 | 1-1.<br>대통령의<br>관심    | 1-1-1<br>'지속가능발전'<br>대선공약포함여부 | △         | △         | △         | △         |
|                             |                       | 1-1-2<br>'지속가능발전'<br>국정과제포함여부 | △         | ○         | ○         | △         |
|                             | 1-2.<br>대통령의<br>참여 수준 | 1-2-1<br>대통령 회의 참석<br>빈도      | △         | ○         | ○         | ×         |
|                             |                       | 1-2-2                         | ×         | ○         | △         | ×         |

|                    |   |  |   |   |   |   |
|--------------------|---|--|---|---|---|---|
|                    |   | 대통령 회의 참여<br>방식  |   |   |   |   |
| 2. 이해<br>관계자<br>참여 | 2-1.<br>위원회<br>구성의<br>대표성                   | 2-1-1<br>민간위원 중<br>시민사회 구성원<br>참여 비율                       | ○ | ○ | × | × |
|                    |   | 2-1-2<br>핵심적<br>시민사회단체<br>참여 여부                            | ○ | ○ | × | × |
|                    | 2-2.<br>민간위원<br>의 참여<br>수준                  | 2-2-1.<br>민간위원이<br>정책결정이<br>이루어지는<br>회의에 직접<br>참여하는지<br>여부 | × | ○ | × | × |
| 3. 위원회<br>관리방식     | 3-1.<br>위원회의<br>자문과<br>실제<br>정책집행간<br>연계 수준 | 3-1-1. 위원회<br>사무지원 조직의<br>장의 특성                            | △ | ○ | ○ | × |
| 4. 정책<br>조정<br>결과  | 4-1. 조정과정(의사결정)의 속도                         |  | △ | △ | ○ | △ |
|                    | 4-2.<br>조정결과의<br>수준                         | 4-2-1. 가외성<br>감소   | × | △ | × | × |
|                    |   | 4-2-2. 비일관성<br>감소  | × | ○ | × | × |
|                    |   | 4-2-3. 공백 감소   | △ | △ | △ | × |
|                    | 4-3. 조정결과의 이행                               |  | × | ○ | △ | × |

김대중 정부의 경우 대통령의 관심 수준은 중(△), 참여 수준은 중하(△×), 위원회 구성의 대표성은 상(○), 위원회의 자문과 실제 정책집행간 연계 수준은 중하(△×), 정책조정의 속도는 중(△), 조정결과의 평균 수준은 중하(△×), 조정결과의 이행은 하(×)인 것으로 나타났다. 노무현

정부의 경우 대통령의 관심 수준은 중상( $\Delta O$ ), 참여 수준은 상( $O$ ), 위원회 구성의 대표성은 상( $O$ ), 위원회의 자문과 실제 정책집행간 연계 수준은 상( $O$ ), 정책조정 속도 중( $\Delta$ ), 조정결과의 평균 수준은 중상( $\Delta O$ ), 조정결과의 이행은 상( $O$ )인 것으로 나타났다. 이명박 정부의 경우 대통령의 관심 수준은 중상( $\Delta O$ ), 참여 수준은 중상( $\Delta O$ ), 위원회 구성의 대표성은 하( $\times$ ), 위원회의 자문과 실제 정책집행간 연계 수준은 중( $O \times$ ), 정책조정 속도는 상( $O$ ), 조정결과의 평균 수준은 중하( $\Delta \times$ ), 조정결과의 이행은 중( $\Delta$ )인 것으로 나타났다. 박근혜 정부 시기에는 세 가지 요인과 정책조정의 결과가 대체로 하( $\times$ )를 보였다. 단 공약집에 지속가능발전관련 언급이 있어 대통령의 관심은 중( $\Delta$ ), 사실상 첨예한 조정 과정 없이 법에 정해진 최소한의 기능을 큰 무리 없이 수행해 나가는 측면에서, 조정과정의 속도도 중( $\Delta$ )이라고 판단하였다.

이상의 결과를 종합해본 결과 시사점은 다음과 같다. 첫째, 지속가능발전에 대한 대통령의 관심이 높을수록 조직의 신설이나 인력 및 예산의 확보가 용이하였으며, 원활한 부처 협조로 법안이나 범부처 계획을 수립할 시 빠른 속도로 정부안이 작성되는 등 적어도 정부 내에서는 비교적 정책조정이 원활하게 이루어지는 것으로 나타났다. 그러나 대통령의 관심이 지나치게 크거나 정책선호가 명확하게 드러나는 경우 역기능이 나타나기도 했다. 대통령의 높은 관심이 반드시 정책조정을 원활하게 하는 것은 아니라는 것이다. 빠른 시간 내에 가시적인 성과를 보여야 한다는 압박이 이명박 정부의 녹색시범마을과 같이 여러 부처가 유사 사업을 동시다발적으로 추진하는 조정실패(가외성)를 초래하기도 했다. 기존 사업을 대통령의 선호에 부합하는 방향으로 수정하여 새로운 사업으로 내세우는 등의 왜곡현상이 나타나기도 했다. 녹색금융의 경우가 이러한 조정실패의 대표적인 사례라고 할 수 있었다. 실제로 박근혜 정부 출범 이후에는 녹색금융



이 창조금융으로 명칭만 바뀌는 사례가 나타나기도 했다. 대통령의 뚜렷한 정책선호에 부합하지 않는 영역에서는 정책 공백이 나타나는 문제 또한 발생하였다. 지속가능발전의 핵심적 과제로 등장하고 있는 에너지 수요 관리정책이 대표적이었다. 대통령의 핵심적인 정책기조인 녹색성장이 사실상 경제성장에 대한 선호를 강하게 띠고 있었기 때문에, 에너지정책의 우선적인 초점은 에너지의 안정적인 공급에 있었다. 따라서 해외자원 개발이나 원자력발전소 수출에 정부 역량이 집중되었고, 전력요금체계 개선을 통해 에너지의 수요를 관리하려는 노력은 상대적으로 저조하였다. 신재생에너지 발전차액지원제도를 폐지하고 본 제도보다 효과성이 낮은 것으로 논의되는 신재생에너지공급의무화제도를 도입한 것도 정책 비밀관성을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 정리해보면 대통령의 관심은 정책 조정에 필요한 자원을 동원하는 데에는 긍정적인 영향을 미치지만, 어느 수준을 초과할 시에는 오히려 부처들의 과잉몰입을 초래하여 Peters (1998)가 말하는 가외성 및 공백, 비밀관성의 조정 실패를 초래하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 우리나라에서 대통령에게 지나친 권한이 집중되어 있다는 평가가 있으나, 대통령이 관심을 갖고 회의에 많이 참여하더라도 이해관계자의 형식적·실질적 참여가 동반되고 이러한 참여가 실제 일선 부처로 잘 연계되는 관리 방식을 취하지 않으면 조정실패로 이어질 수 있었다. 대통령이 지나치게 관심을 가지는 경우, 여러 부처들이 경쟁적으로 대통령 아젠다에 몰입하게 되고 이것이 단기적 성과를 내기 쉬운 정책, 겉으로 보기에 그럴싸한 정책에 행정 자원을 투입하게 될 요인으로 작용할 수 있다는 것이다. 녹색성장전략 및 5개년 기본계획이 대단히 빠른 속도로 수립된 것 역시 대통령의 관심에 부처들이 적극 협조한 덕분이지만, 그 빠른 결정 속에서 특정 이해가 소외될 수 있다. 또한 결국 마련된 기본계획의 이행을 위해서는 민간 기업, 시민사회의 역할이 중차대함

에도 불구하고 이러한 이해관계자의 충분한 참여가 이루어지지 못하여 집행 과정에서의 동력을 상실할 우려가 있다는 것을 고려할 필요가 있다. 대통령이 자주 참여한다고 해서 반드시 정책조정이 원활하게 이루어지는 것 또한 아니었다. 특히 여러 부처간에 상충하는 이해와 관점을 조정해야 하는 지속가능발전정책 영역의 경우, 대통령이 특정한 정책선호를 갖고 이러한 방향으로 정책을 추진하기 위하여 효과적으로 자원을 동원하는 방식의 참여보다는, 대통령의 권한을 이용하여 폭넓은 이해관계자들이 참여하게 하고 이러한 결정을 일선 부처로 연결시키는 과정에서 계층제적 조정을 강화하는 일종의 촉진자로서 역할 할 때 상기한 역기능을 억제하고 대통령의 참여가 특히 장기적인 관점에서 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 큰 것으로 나타났다. 이러한 분석결과를 토대로 본 연구에서 제시한 명제 1을 수정하면 다음과 같다.

**명제 1.** 대통령의 관심은 적절한 수준까지는 지속가능발전 정책조정을 원활하게 하는데 긍정적으로 작용한다. 그러나 지나친 관심과 구체적인 정책선호 표명은 오히려 정책조정 실패를 야기할 수 있다.

둘째, 이해관계자의 참여가 제한적으로 이루어지는 경우, 행정부 내에서의 정책조정은 원활하게 이루어진다 할지라도 조정을 통해 결정된 정책이 집행되거나 법제화되는 과정에서는 오히려 더 큰 비용을 초래하는 것으로 나타났다. 그러나 이해관계자가 폭넓게 참여한다고 해서 반드시 정책조정이 원활하게 이루어지는 것은 아니었다. 이해관계자의 폭넓은 참여가 정책조정을 원활하게 하는 데 필수적인 요건이기는 하지만 민간의 실질적 참여를 보장하기 위한 장치를 제도화하지 못하는 경우에는 역시 조정 성과로 이어지기는 어려웠다. 이해관계자가 참여하여 좋은 자문 내용을 마

런하더라도 이를 대통령에게 효과적으로 전달하지 못하는 경우에는 김대중 정부 시기에서 볼 수 있었던 것과 같이 청사진을 제시하는 데 그 역할이 그치게 될 공산이 크다. 지속가능발전과 같이 여러 부처, 여러 민관 행위자들의 협조가 필요한 경우에는 이러한 네트워크를 효과적으로 관리하는 정부 역량이 중요하다는 것을 본 사례를 통해서도 확인할 수 있었다. 이해관계자가 참여하는 정책의 '단계'가 중요하다는 점도 확인하였다. 즉, 정부 부문의 행위자뿐만 아니라 민간위원들 또한 정책이 결정되는 자리에 함께 할 수 있는지가 중요했다. 최종적인 결정은 법적 책임을 가진 대통령이 내리지만, 그러한 결정을 내리는 자리가 관련 민관 행위자가 참여하는 국정과제회의일 수 있었기 때문에 민간위원들이 그 이전이나 이후와는 달리 효능감을 갖고 책임 있는 참여를 할 수 있었다. 분석결과를 토대로 명제 2를 수정하면 다음과 같다.

**명제 2.** 폭넓은 이해관계자가 폭넓게 참여할수록 정책조정이 원활하게 이루어질 수 있다. 단, 이해관계자의 참여가 실질적으로 이루어지기 위해서는 추가적인 제도적 장치가 수반되어야 한다.

마지막으로 본 연구에서 중요한 요인으로 파악한 것은 위원회 관리방식이었다. 효과적인 정책조정을 위해서는 대통령의 관심과 참여, 위원회 구성의 대표성도 중요하지만, 위원회와 정부간에 얼마나 효과적인 연계가 이루어지느냐에 따라 조정의 최종적인 성과가 달라진다고 보았다. 실제로 본 사례에서도 위원회 사무조직의 장이 누구인가에 따라 위원회의 논의가 갖는 영향력에 현저한 차이가 나타났다. 노무현 정부 시기 지속위의 경우, 초기에는 기획조정실장을 환경부 국장이 담당하다가 대통령비서실 지속가능발전비서관이 맡게 되었다. 이에 따라 지속위의 자문이 실제 부처

의 정책과정에 반영되는 정도가 달라진다. 골프장에 대한 정책 노선이 바뀐 것이나, 지속가능발전전략 및 이행계획이 수립될 수 있었던 데에는 대통령 비서관의 역할이 컸다. 또한 여러 업무를 겸하는 청와대 수석보다는 지속위 업무를 전담하는 청와대 비서관이 있을 때 보다 효과적인 조정이 이루어졌다. 김대중 정부 시기에는 지속위에 간사위원으로서 대통령비서실 복지노동수석비서관이 참여하였다. 청와대 스태프로서 위원회와 일선 부처간의 조정을 효과적으로 수행할 수 있는 직위를 갖추었음에도 불구하고, 보건복지와 노사관계, 환경 업무를 두루 수행하여야 하는 부담이 있었기 때문에, 기획조정실장인 환경부 공무원이 실제 조정 역할을 할 수밖에 없었고 이것이 위원회의 논의가 집행으로 매끄럽게 연결되지 못하는 데 작용하였다. 위원회 관리방식이 효과적일수록 지속가능발전정책이 원활해질 것이라는 명제 3은 본 사례를 통해서도 지지되는 것으로 나타났다.

분석결과를 종합하면 대통령의 적정한 관심과 참여, 이해관계자의 폭넓은 참여, 위원회의 자문이 일선 정부기구에 효과적으로 연계되도록 하는 관리방식은 다부처 관련 정책을 원활하게 조정하는 데 있어 개별적으로 필요하고, 모여서는 충분한 조건들(individually necessary and jointly sufficient conditions)이라고 할 수 있다. 예의 세 가지 요인을 두루 갖춘 정책조정제도를 설계하는 것이 특히 지속가능발전과 같이 상충하는 관점간의 조화를 기하여야 하는 다부처 관련 정책영역에서는 중요하다는 정책적 함의를 제공할 수 있을 것이다.

## 제6장 결론

### 1. 본 연구의 특징

본 연구는 다부처 관련 정책조정을 효과적으로 하기 위한 전제조건을 탐색하고자 하는 목적에서 실시되었다. 이를 위해 다부처 관련 정책을 조정하는 제도가 통시적으로 어떻게 변천해왔는지 살펴보고, 각기 다른 특성을 지니는 정책조정제도 하에서 실제 조정의 양상과 결과가 어떻게 달라졌는지 분석하고자 하였다. 분석대상으로는 지속가능발전정책의 조정제도를 선정하였다. 지속가능발전이 환경과 경제, 사회의 균형적 발전을 추구하는 전형적인 다부처 관련 이슈이기 때문이다. 또한 우리나라의 경우 김대중 정부 시기 이래로 지속가능발전 정책 조정을 위하여 네트워크 거버넌스 유형의 조정제도인 위원회제도가 지속적으로 활용되었기 때문에, 이들 위원회의 실제 역할이 시간이 지남에 따라 어떻게 달라졌는지 분석함으로써 계층제를 통한 조정과 네트워크 거버넌스를 통한 조정간의 관계에 대해서 살펴볼 수 있을 것이라고 판단하였다.

내용의 타당성을 높이기 위하여 최대한 다양한 증거원을 활용하고자 하였다. 지속가능발전정책조정기구인 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회의 백서, 보고서, 회의 및 보고자료, 관련 법령, 기본계획, 관련 정부 부처의 보고서 및 각종 문서 자료, 정권별 정책총서, 국회 회의록, 국정감사자료, 감사원 감사보고서, 언론 기사, 연구자가 수행한 인터뷰 자료까지 수집가능한 자료를 최대한 확보하여 보다 종합적인 맥락을 파악하고자 노력하였다.

연구는 크게 두 가지 단계로 이루어졌다. 첫 번째 단계는 지속가능발전정책을 조정하기 위한 제도들이 어떻게 변천해왔으며, 각 시기별 특징은

무엇인지를 살펴보는 것이었다. 분석결과, 김대중 정부 이래 공통적으로 지속가능발전정책의 조정을 위한 위원회(지속위, 녹색위)를 두었던 점과, 지속가능발전에 관한 법의 제정 및 개정을 통해 조정제도의 변화를 피하였다는 점이 공통적이었다. 그러나 대통령의 관심수준과 참여방식, 이해관계자의 참여 수준, 위원회 사무기구의 역할을 위시로 한 위원회 관리방식에 시기별로 상당한 차이가 있음을 확인하였다. 이러한 요인들은 선행연구에서 정책조정에 영향을 미치는 주요한 요인으로 다루어져왔을 뿐만 아니라, 그 영향의 방향에 대해서도 상반되는 주장들이 공히 존재하는 만큼 보다 자세히 분석할 필요가 있다고 보았다.

이에 두 번째 단계에서는 위의 세 가지 요인들을 중심으로 분석 및 논의를 전개하였다. 즉 대통령의 관심수준과 참여방식이 정권마다 구체적으로 어떻게 달랐으며, 이것이 지속가능발전정책의 조정의 양상과 결과에 어떠한 작용을 하였는지 분석하였다. 이해관계자의 참여 수준과 위원회 관리방식에 대해서도 마찬가지로 분석을 실시하였다. 분석 결과는 앞서 제시한 바와 같이 대통령의 적정한 관심과 참여, 이해관계자의 폭넓은 참여, 위원회의 자문이 일선 정부기구에 효과적으로 연계되도록 하는 관리방식이라는 세 가지 요인이 동시에 충족되어야 효과적인 정책조정이 가능하다는 것이었다.

## 2. 이론적 함의 : 계층제와 네트워크 거버넌스

김대중 정부 시기에는 여전히 계층제 중심이고 네트워크 거버넌스 제도로서 위원회가 일종의 보조적 역할을 한 것으로 평가된다. 네트워크 거버넌스를 통하여 자문 내용이 마련되더라도 대통령이 특별히 관심을 가져주지 않으면 이러한 자문이 정책 현실에 반영되지 못하는 구조적 한계를 갖

고 있었기 때문에 지속위가 정책조정기구로서 원활하게 작동되지 못하였다.

노무현 정부 시기에는 계층제와 네트워크 거버넌스간의 보완이 이루어졌다. 위원회 구성의 대표성을 갖춘 위원회가 네트워크 거버넌스 기체로서 각계각층의 의견을 수렴하는 창구로 작동하였으며, 민간위원이 정책을 결정하는 자리에 직접 참여할 수 있는 제도적 장치로서 국정과제회의가 활성화되어 있었다. 이를 통해 민간위원의 대안 있는 참여가 가능했다. 그러나 역설적으로 이러한 네트워크 거버넌스가 실제 효과를 갖출 수 있었던 것은 청와대 지속가능발전비서관, 국정과제회의에 대한 대통령의 적극적인 참여와 같은 계층제적 요소가 강력하게 작동하고 있었기 때문으로 파악되었다. 김대중 정부 시기와 달리 지속위가 부처간, 민관간 조정기구로서 기능할 수 있었던 데에는 대통령의 전폭적인 지원을 통해 관료제와의 협업이 가능했기 때문이다. 특히 위원회 사무조직의 장을 청와대 비서관으로 한 것이 정책조정을 원활하게 하는 데 유효하였는데, 이 역시 계층제적인 성격이 강한 조정수단이라고 할 수 있다.

이명박 정부 시기에는 네트워크 거버넌스가 사실상 작동하지 않았다고 보아야 할 것이다. 대통령의 지대한 관심과 지원에 기반한 녹색성장위원회의 막강한 권한과 기능과는 별도로, 운영상으로 보면 이해관계자 간의 폭넓은 참여와 집단적인 의사결정이 이루어졌다고 보기 어렵다. 대통령의 지대한 관심은 때로 계층제의 조정 수단인 권위와 명령의 효과성을 높여 정책결정과정에서의 의사결정 속도는 높이지만, 자칫하면 졸속 행정, 탁상 행정으로 이어지기 쉽다. 이해관계자의 폭넓은 참여 없이 계층제를 통해서만 추진되는 경우에는 특히 그러할 공산이 크다. 다부처 관련 정책의 경우 대개 관련되는 행위자 집단의 규모와 범위도 큰 경우가 많다. 이럴 경우 민간 부문의 협조가 필요하다. 지속가능발전정책이 전형적인 예다.

그러나 대통령의 의지에만 기반해서 일이 빠르게 진행될 경우 앞서 살펴본 발전차액지원제도 폐지, 녹색금융, 저탄소 녹색시범마을과 같은 정책조정 실패사례들이 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 유사 사업이 여러 부처에 의해 중복적으로 추진되거나(가외성), 온실가스 감축을 목표로 하면서 신재생에너지 사업의 성장을 위해 필요한 발전차액지원제도를 폐지하거나(비일관성), 녹색성장을 위해 필요한 전력요금체계의 개편이나 지속가능발전에 반하는 부문에 여전히 지급되고 있는 정부 보조금에 대한 고민이 없었다는 점(공백) 등 전형적인 정책조정 실패 사례가 나타나는 것이다.

결론적으로 본 사례는 기존의 계층제와 네트워크 거버넌스를 둘러싼 이론적 논쟁 중, 네트워크 거버넌스가 계층제를 대신하기는 어려우며 양자간의 상호보완적인 관계를 구축할 필요가 있다는 견해(예: Kettl, 2015)를 뒷받침하는 증거를 제공한다고 할 수 있다. 그러나 계층제만으로는 지속가능발전과 같이 여러 영역, 여러 민관 행위자들에 걸쳐 있는 정책을 조정하는 데 한계가 드러난다는 점도 확인할 수 있었다. 계층제가 여전히 지배적인 국정운영방식으로 자리매김할 것이라는 입장(예: Christiansen & Togeby, 2006)이나, 네트워크 거버넌스가 계층제를 대체할 것이라는 주장(예: Sørensen & Torfing, 2007)은 적어도 본 사례의 경우에는 설명가능성이 낮은 것으로 나타났다.

### 3. 연구의 한계 및 향후 연구과제

지속가능발전의 경우 환경, 경제, 사회 영역에 걸친 광범위한 패러다임이기 때문에 어떠한 조정제도를 선택하여 운용하였을 때 어떠한 성과가 나타났는지를 인과적으로 설명하기는 대단히 어렵다. 많은 연구자들(예:



Adger & Jordan, 2009:20; Griffin, 2010:36)이 지속가능발전 거버넌스(조정제도)가 결과에 미치는 영향에 대한 연구 필요성을 역설하고 있음에도 불구하고, 이를 직접적으로 다룬 실증연구들이 크게 부족하다는 점은 이러한 한계를 잘 보여준다고 할 수 있다. 그러나 지속가능발전이 1992년 이후 25년이 넘도록 인류 전체가 추구해야 할 패러다임으로 유지되어 오고 있으며, 2015년 유엔 총회에서 17개의 지속가능발전목표(SDGs)와 169개 세부목표를 구체적으로 제시하고 국가별로 이를 달성하기 위한 노력을 촉구한 현 상황에서, 지속가능발전정책의 효과적 조정을 위한 제도에 대한 고민을 하지 않을 수 없다. 갈수록 심화되는 불평등과 기후변화 역시 지속가능발전에 대한 진지한 접근을 요청하고 있다. 어떠한 상황적 조건 속에서 네트워크 거버넌스 제도로서 위원회가 잘 작동하는지에 대한 경험적 연구들이 축적되어야 할 필요가 있다.

본 연구는 지속가능발전정책 조정제도에 대한 사례연구를 통하여 조정제도의 변천을 기술하고, 정책조정 of 주요한 변수로 대통령의 관심과 지원, 이해관계자의 참여, 위원회 사무조직(장)의 역할을 꼽고 이의 변화에 따른 조정양상의 변화를 분석하였다. 계층제의 대안으로 부상한 네트워크 거버넌스에 대하여 이론적 논쟁이 있음에도 불구하고, 특히 정책을 결정하는 과정에 관한 실증연구가 부족한 상황에서 연구의 공백을 다소나마 메운 데 본 연구의 일차적 의의가 있다고 할 것이다.

그러나 다음과 같은 한계를 가진다. 본 연구에서 다룬 위원회들이 가진 네트워크의 실제 영향력을 정확하게 이해하기 위해서는 대통령과 위원장의 관계, 위원장과 위원들간의 관계, 위원회에 파견 온 부처 공무원들의 대인관계 등 다양한 정치적 요인들에 대한 파악이 필요하다. 그러나 인터뷰만으로 이 요인들을 파악하기는 어려웠기 때문에 이를 제대로 반영하지 못한 한계가 있다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 강희찬 외. (2013). *기후변화 대응 및 에너지 정책 패러다임 전환을 위한 미래사회 비전 마련 연구*. 한국환경정책·평가연구원 연구보고서.
- 고철환. (2008). 생태적 근대화, 지속가능발전, 그리고 우리나라에서의 함의. *인간·환경·미래*, 1: 123-155.
- 권기태. (2013). 국가의 지속가능발전을 위한 제도개선 방안-지속가능발전 법과 저탄소 녹색성장 기본법의 개정을 중심으로. *The Hope Report*, 13: 1-30.
- 그린북 편찬위원회. (2013). *녹색성장 1.0 : 녹색성장 2.0을 위한 평가와 제언*. 교보문고.
- 김병섭. (2007). 정부혁신지방분권위원회의 활동과 행정학자의 역할. *한국행정학보*, 41(4), 23-44.
- 김병완 외. (2004). *지속가능한 지역발전을 위한 환경거버넌스 구축방안*. 환경부 연구보고서.
- 김병준. (2016). 정부 전환기의 정책변동과 행정변화: 참여정부 대통령직 인수위원회를 중심으로. 한국행정연구원 25주년 기념 학술행사 ‘정부 전환기 정책변동과 역대정부 조직개편에 대한 성찰’ 발표자료집. 3-30. ([http://www.kipa.re.kr/news/notice/notice\\_view.jsp?c=&pagenum=2&seqno=1202&boardid=56&typeID=59&tableName=TB\\_TEST08&refid=](http://www.kipa.re.kr/news/notice/notice_view.jsp?c=&pagenum=2&seqno=1202&boardid=56&typeID=59&tableName=TB_TEST08&refid=). 검색일: 2016년 11월 28일)
- 김성욱·이병량. (2010). 녹색성장위원회의 조직기반에 대한 비판적 검

- 토 : 이론적 근거를 중심으로. *한국조직학회보*, 7(1): 119-150.
- 김영평·신신우. (1991). 한국관료제의 기관갈등과 정책조정. *한국행정학보*, 25(1):
- 김윤권. (2014). 정부 조직관리의 협업행정에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 김은경. (2012). 성장에서 지속가능발전으로-3차 산업혁명으로 가는 길. 한국미래발전연구원.
- 김정해·조성한. (2007). 정부위원회의 운영 및 관리상의 문제점과 개선 방안. *현대사회와 행정*. 17(2), 173-184.
- 김종호 외. (2010). 녹색성장 평가를 위한 지표체계 개발 및 활용방안 연구. 한국환경정책·평가연구원 연구보고서.
- 김태균. (2016). 유엔 SDGs 이행추진체계의 해외사례 분석: 자발적 국가리뷰(VNRs)와 G20 국가보고서를 중심으로. '유엔 SDGs 이행과 국제개발협력, 그리고 입법과제' 세미나 발표자료집. 57-80.
- 김호석·김종호·이정호. (2009). 지속가능발전 관점에서의 녹색성장 의미와 평가방안에 관한 연구. 한국환경정책·평가연구원 정책보고서.
- 박광국 외. (2013). 공공기관 협업 촉진을 위한 연구.
- 박재희. (2000). 부처간 갈등과 정책조정력 강화방안. 한국행정연구, 9(4), 5-24.
- 박진우. (2012). 참여정부 정책총서 사회정책편-환경 : 환경을 넘어 지속가능발전으로. 한국미래발전연구원.
- 양수길. (2013). 녹색성장 1.0의 성과-녹색성장 2.0을 위한 과제. *녹색성장 1.0: 녹색성장 2.0을 위한 평가와 제언*. 529-619
- 양현모. (2012). 북한이탈주민 정책조정체계에 관한 연구. 한국행정연구원.

- 오용선·최용재. (2009). 저탄소 녹색성장의 세계 동향과 한국의 특성. *환경사회학연구*, 13(2), 69-96.
- 유재원·소순창. (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가? *한국행정학보*, 39(1), 41-63.
- 유재현. (2001). 지속가능발전정책 추진을 위한 논의과제. 환경부·한국환경정책평가연구원·지방의제21전국협의회 주최 - 21세기 지속가능발전 전략세미나(2000.10.27.) 발표자료집, 24-32.
- 유종상·하민철. (2010). 국무총리실의 정책조정 성과 연구: 정책조정백서의 조정과제와 조정수단을 중심으로. *한국정책학회보*, 19(3), 345-380.
- 윤경준. (2012). '저탄소 녹색성장 정책' 다시 보기: 비판적 평가 및 전망. *한국정책학회보*, 21(2), 33-59.
- 윤경준·김정해·조성한·이혜영. (2010). 기후변화정책 조정체계의 대안모색: 정책조정체계의 국가 간 비교를 중심으로. *한국행정학보*, 44(2), 169-191.
- 윤민재. (2011). 녹색성장주의에 대한 재고찰. *사회과학연구*, 35(2), 65-91.
- 윤순진. (2009a). 저탄소 녹색성장의 이념적 기초와 실제. *환경사회학*, 13(1), 219-266.
- 윤순진. (2009b). 녹색성장의 문제점과 거꾸로 가는 에너지정책. *환경과생명*, 60, 17-50.
- 윤순진. (2013). 이명박 정부 5년 평가와 새 정부의 과제 : 지속가능한 사회-환경과 에너지를 중심으로. *민주*, 6: 41-64.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스. *한국행정학보*, 36(4), 185-205.

- 이명석. (2011). 네트워크 거버넌스와 정부의 역할: 복잡계이론을 중심으로. *국정관리연구*, 6(1), 1-31.
- 이상현. (2005). 지속가능발전위원회의 지속가능성 제도화 평가 : 한탄강 댐 갈등 조정 사례를 중심으로. *동향과 전망*, 64, 154-184.
- 이상현. (2008). 저탄소 녹색성장의 특징과 문제점. *환경과 생명*, 58, 110-122.
- 이성우. (1993). *행정부의 정책조정체계 연구*. 한국행정연구원.
- 이승중. (2003). 바람직한 정부혁신 전략. 한국행정학회 세미나 발표논문.
- 이연호. (2010a). 지속가능발전정책 거버넌스의 평가. *동서연구*, 22(1), 7-45.
- 이연호. (2010b). 저탄소녹색성장론에 나타난 이명박정부의 국가-시장-사회관계. *의정연구*, 16(2), 67-99.
- 이지순. (2013). 녹색성장의 추진전략과 구조. *녹색성장 1.0 녹색성장 2.0을 위한 평가와 제언*, 3-57.
- 이혁우. (2013). 녹색성장을 위한 정부규제 수단들의 타당성 검토: 정책 체계, 정책설계 및 집행가능성을 중심으로. 한국지방정부학회 2013 추계학술대회 발표논문집, 133-158.
- 장욱. (2011). 녹색성장위원회의 조직 및 운영에 관한 공법적 고찰. *환경법연구*, 33(1), 199-224.
- 전재경. (2009). 지속가능발전과 녹색성장. *서강법학*, 11(2), 25-43.
- 전영한 외. (2012). *국정운영 및 정책조정 거버넌스에 관한 연구*. 연구보고서.
- 정영근·김재필. (2004). 지속가능발전을 위한 환경정책 추진체계. *전문경영인연구*, 7(1), 129-149.
- 정광호. (2008). 대통령비서실 조직개편. *국가운영시스템: 과제와 전략*.

- 서울: 나남.
- 정광호·최종원. (2008). 대통령 소속 위원회의 개편. *국가운영시스템: 과제와 전략*. 서울: 나남.
- 정수용·이명석. (2015). 대안적 사회조정양식으로서의 네트워크 거버넌스: 홍도 유람선 좌초사고 민간자율구조 사례를 중심으로. *한국행정학보*, 49(3), 25-49.
- 정용덕. (2010). 공공갈등과 정책조정 연구. *행정논총*, 48(4), 1-30.
- 조명래. (2009). 녹색 없는 녹색 정책과 녹색담론. *환경과 생명*, 62, 21-33.
- 차재권. (2014). 지속가능발전에서 녹색성장으로 - 환경담론의 한국적 진화 혹은 퇴보? *동북아문화연구*, 39, 577-604.
- 최준영. (2015). 국가온실가스 감축목표 재설정의 주요내용과 과제. *이슈와 논점*, 제1016호. 국회입법조사처.
- Adger, W. N. & Jordan, A. J. (Eds) (2009). *Governing Sustainability*
- Beschel Jr, R. P., & Manning, N. (2000). Central Mechanisms for Policy Formulation and Coordination. *To serve and to preserve: Improving public administration in a competitive world*. Manila: Asian Development Bank.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Christen, M., & Schmidt, S. (2012). A formal framework for conceptions of sustainability - a theoretical contribution to

- the discourse in sustainable development. *Sustainable Development*, 20(6), 400-410.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (Eds.). (2006a). *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*. Edward Elgar Publishing.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2006b). The Whole-of-Government Approach: Regulation, Performance and Public Sector Reform. Paper presented at 'A Performing Public Sector: The Second Transatlantic Dialogue, Leuven, 1-3 Jun.
- Christiansen, P. M., & Togeby, L. (2006). Power and democracy in Denmark: Still a viable democracy. *Scandinavian Political Studies*, 29(1), 1-24.
- Dahlstöm, D., Peters, B. G., & Pierre, J. (2011). *Steering From the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. University of Toronto Press.
- Dahlström, C., & Pierre, J. (2011). Steering the Swedish State: Politicization as a Coordination Strategy. *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, 193.
- Gladwin, T. N., Kennelly, J. J., & Krause, T. S. (1995). Shifting paradigms for sustainable development: Implications for management theory and research. *Academy of management Review*, 20(4), 874-907.
- Halligan, J. (2005). Public Management and Departments:

- Contemporary Themes - Future Agendas. *Australia Journal of Public Administration*, 84(1), 1-15.
- Honadle, G., & Cooper, L. (1989). Beyond coordination and control: An interorganizational approach to structural adjustment, service delivery, and natural resource management. *World Development*, 17(10), 1531-1541.
- Hopwood, B., Mellor, M., & O'Brien, G. (2005). Sustainable development: mapping different approaches. *Sustainable development*, 13(1), 38-52.
- James, S., & Ben-Gera, M. (2004). *A Comparative analysis of government offices in OECD countries*. Public Governance Committee. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Jennings Jr, E. T., & Krane, D. (1994). Coordination and welfare reform: The quest for the philosopher's stone. *Public Administration Review*, 341-348.
- Jennings Jr, E. T., & Ewalt, J. A. G. (1998). Interorganizational coordination, administrative consolidation, and policy performance. *Public Administration Review*, 417-428.
- Jenson, L. (2011). Steering from the Centre in Denmark. *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, 212.
- Jeong, M. G., & Oh, S. G. (2010). Searching for participatory governance in Korea. *Journal of contemporary Asia*, 40(2),



275-290.

- Kekkonen, S., & Raunio, T. (2011). Towards Stronger Political Steering: Program Management Reform in the Finnish Government. *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, 241.
- Kettl, D. F., (2000). The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review*, 60(6), 488-497.
- Kettl, D. F. (2015). *The transformation of governance: Public Administration for the Twenty-First Century*. JHU Press.
- Klijn, E. H., & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: compatible or not?. *Public administration*, 85(3), 587-608.
- Kooiman, J. (1993). Societal-Political Governance: Introduction. in J. Kooiman. ed. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Lange, P., Driessen, P. P., Sauer, A., Bornemann, B., & Burger, P. (2013). Governing towards sustainability—Conceptualizing modes of governance. *Journal of environmental policy & planning*, 15(3), 403-425.
- Lee, J. H., & Yun, S. J. (2011). A comparative study of governance in state management: focusing on the Roh Moo-hyun government and the Lee Myung-bak government. *Development and Society*, 40(2), 289-318.
- Lindblom, C. E. (1965). *The intelligence of democracy: Decision*

- making through mutual adjustment*. Free Pr.
- Mahoney, J. (2000). Rational Choice Theory and the Comparative Method: An Emerging Synthesis?, *Comparative International Development*. 35(2), 83-94.
- Meadowcroft, J. (2007). Who is in charge here? Governance for sustainable development in a complex world. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 9(3-4), 299-314.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy And Society*. London: Sage.
- Niestroy, I. (2007). Stimulating informed debate - Sustainable Development Councils in EU Member States. A compilation of tasks, capacities, and best practice. Study commissioned by the German Council for Sustainable Development (RNE). (<http://www.nachhaltigkeitsrat.de/dokumente/eu-beitraege/index.html>. 검색일: 2016년 10월 22일).
- Niestroy, I. (2011). Sustainable Development Councils at national and sub-national level stimulating informed debate: some stocktaking. (<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:l-8OPx2DJXUJ:www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/NiestroySDG%2520thinkpiece%2520-%2520FINAL2+%&cd=2&hl=ko&ct=clnk&gl=kr>. 검색일 : 2016년 10월 22일)
- OECD. (1997). *Managing Across Levels of Government*. Paris.
- OECD. (2006). *OECD Environmental Performance Reviews: Korea*. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2007a). Good Practices in the National Sustainable

- Development Strategies of OECD Countries.  
[www.oecd.org/dataoecd/58/42/36655769.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/58/42/36655769.pdf). 검색일: 2016년 3월 3일.
- OECD. (2007b). *Institutionalising Sustainable Development*. OECD Sustainable Development Studies, OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2016).
- O'toole, L. J., & Montjoy, R. S. (1984). Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective. *Public Administration Review*, 44(6), 491-503.
- Osborn, D., Cornforth, J. and Ullah, F. (2014). National Councils for Sustainable Development: Lessons from the past and present. National Councils for Sustainable Development: Lessons from the past and present. SDplanet Briefing Note. 1-11. ([http://www.iisd.org/sites/default/files/publications/sdplannet\\_lessons\\_from\\_the\\_past.pdf](http://www.iisd.org/sites/default/files/publications/sdplannet_lessons_from_the_past.pdf). 검색일 : 2016년 10월 18일).
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Public administration*, 76(2), 295-311.
- Peters, B. G. (2005). *The search for coordination and coherence in public policy: Return to the center*. Unpublished paper. Department of Political Science. University of Pittsburgh.
- Pierre, J., & Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics, and the State*. New York: St. Martin's Press.

- Pisano, U., Lepuschitz, K. & Berger, G. (2013). National Sustainable Development Strategies in Europe 2013: Taking stock and exploring new developments. ESDN Quarterly Report N° 29. European Sustainable Development Network. ([http://www.sd-network.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2013-July-National\\_Sustainable\\_Development\\_Strategies\\_in\\_Europe\\_2013.pdf](http://www.sd-network.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2013-July-National_Sustainable_Development_Strategies_in_Europe_2013.pdf). 검색일: 2016년 10월 22일)
- Poguntke, T., & Webb, P. (2015). Presidentialization and the politics of coalition: lessons from Germany and Britain. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 45(03), 249-275.
- Pollitt, C. (2003). Joined up government: a survey. *Political studies review*, 1(1), 34-49.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Univ of California Press.
- Provan, K. G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Network Effectiveness. *Journal of Management*, 33(3): 479-516.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). A Preliminary

- Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1): 1-33.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4): 414-423.
- Rennings, K., & Wiggering, H. (1997). Steps towards indicators of sustainable development: linking economic and ecological concepts. *Ecological economics*, 20(1), 25-36.
- SDSN. (2014). *An Action Agenda for Sustainable Development*. (<http://unsdsn.org/resources/publications/an-action-agenda-for-sustainable-development/> 검색일 : 2016년 12월 30일)
- Seidman, H. (1970). *Politics, position, and power*.
- Shergold, P. (2008). Getting through Collaboration. *Collaborative Governance A New Era of Pubic Policy in Australia?*, 13-22.
- Smith, M. (2011). The Paradoxes of Britain's Strong Centre: Delegating Decisions and Reclaiming Control. *Steering From the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. 166.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). Network Governance and Post-Liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2): 197-237

- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2): 234-258.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.). (2016). *Theories of democratic network governance*. Springer.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*. 50(1), 17-28.
- Stoker, G. (2000a). *The New Politics of British Local Governance*. St. Martin Press.
- Stoker, G. (2000b). Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. in J. Pierre. *Debating Governance*. Oxford University Press.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. in Wolfgang Streeck & Kathleen Thelen. (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. 1-39. New York: Oxford University.
- Torfing, J. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press on Demand.
- Tracey, S., & Anne, B. (2008). *OECD Insights Sustainable Development Linking Economy, Society, Environment: Linking Economy, Society, Environment*. OECD Publishing.
- UNDP. (2014). *UNDP Discussion Paper : Governance for*

- Sustainable Development*. (<https://www.worldwewant2030.org/node/429902>. 검색일 : 2016년 12월 30일)
- WCED. (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Weibust, I. (2009). *Green leviathan: the case for a federal role in environmental policy*. Ashgate Publishing, Ltd..
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: Design and methods*. Sage publications.

## 2. 정부 문서

- 관계부처합동. (2014). 제2차 녹색성장 5개년 계획.
- 관계부처합동. (2011). 제2차 지속가능발전 기본계획 2011-2015.
- 관계부처합동. (2016). 제3차 지속가능발전 기본계획 2016-2035.
- 국무조정실·국무총리비서실. (2013). 정 총리, “새로운 시장과 일자리 창출 위해 한 차원 높은 녹색성장을” 보도자료. 2013.10.30. ([http://www.greengrowth.go.kr/cmmn/commonBoardView.do?category\\_seq=3&board\\_seq=1052&pageIndex=1](http://www.greengrowth.go.kr/cmmn/commonBoardView.do?category_seq=3&board_seq=1052&pageIndex=1). 검색일: 2016년 10월 21일).
- 국무조정실. (2013). 제4기 녹색성장위원회 운영계획(안).2013.10.30. ([http://www.greengrowth.go.kr/cmmn/commonBoardView.do?category\\_seq=3&board\\_seq=1052&pageIndex=1](http://www.greengrowth.go.kr/cmmn/commonBoardView.do?category_seq=3&board_seq=1052&pageIndex=1). 검색일: 2016년 10월 23일)
- 국무조정실. (2014). 제5기 녹색성장위원회 운영계획(안) 제5기 제1차 녹색성장위원회 회의자료. 2014.12.19.

([http://www.greengrowth.go.kr/cmmn/commonBoardView.do?category\\_seq=3&board\\_seq=1057&pageIndex=1](http://www.greengrowth.go.kr/cmmn/commonBoardView.do?category_seq=3&board_seq=1057&pageIndex=1): 2016년 10월 23일)

국무조정실. (2015). 제6기 녹색성장위원회 운영계획(안) 제6기 제1차 녹색성장위원회 회의자료. 2015.12.22.

([http://www.greengrowth.go.kr/cmmn/commonBoardView.do?category\\_seq=3&board\\_seq=1250&pageIndex=1](http://www.greengrowth.go.kr/cmmn/commonBoardView.do?category_seq=3&board_seq=1250&pageIndex=1).  
검색일: 2016년 10월 23일)

국회예산정책처. (2015). 2014회계연도 결산 부처별 분석 [정무위원회 소관].

국회입법조사처. (2010). 2010 국정감사 정책자료 I.

기획예산위원회·국무조정실·관계부처합동. (1998). 국민의 정부  
국정과제 - 어려운 오늘에서 밝은 내일을 여는 실천계획.

([http://mosf.go.kr/com/bbs/detailComtPolbbsView.do;jsessionid=zefXgCU5yRVjrZLm1kDfNPpg.node10?searchBbsId1=MOSFBBS\\_0000000000039&searchNttId1=OLD\\_220107&menuNo=5020200](http://mosf.go.kr/com/bbs/detailComtPolbbsView.do;jsessionid=zefXgCU5yRVjrZLm1kDfNPpg.node10?searchBbsId1=MOSFBBS_0000000000039&searchNttId1=OLD_220107&menuNo=5020200). 검색일: 2016년 12월 8일)

녹색성장위원회. (2009). 녹색성장 국가전략

녹색성장위원회. (2013). 녹색성장 더 큰 대한민국. 정책자료집

대한민국. (2002). 지속가능발전 추진성과 평가보고서.

대한민국. (2012). 국가 지속가능발전 평가보고서. 2012.5.

정책기획위원회. (2008a). 국정과제위원회의 설치와 운영 : 참여정부의 새로운 거버넌스 시스템.

정책기획위원회. (2008b). 대통령비서실의 변화와 혁신 : 투명한 비서실, 이제 시스템으로 일한다.



정책기획위원회. (2008c). *지속가능발전의 확산 : 경제성장·환경보전·사회 통합의 상생*.

제16대 대통령직인수위원회. (2003). 제16대 대통령직인수위원회 백서: 대화.

지속가능발전위원회. (2000). 지속가능발전위원회 2001년도 주요사업 추진계획(안). (<http://pcsd.pa.go.kr/board/read.php?db=bbs43&uid=2&page=39&keyfield=&key=&skin=pds>. 검색일: 2016년 12월 15일)

지속가능발전위원회. (2002). 정책분야별 지속가능발전전략 (국토관리, 교통체계, 수자원, 해양수산물관리, 유해화학물질관리, 산림경영, 에너지시스템, 산업, 농업, 과학기술). (<http://pcsd.pa.go.kr/board/read.php?db=bbs43&uid=344&page=11&keyfield=&key=&skin=pds>. 검색일: 2016년 10월 15일).

지속가능발전위원회. (2004a). 제1기 지속가능발전위원회 활동요약 ('00.9월-'02.9). (<http://pcsd.pa.go.kr/board/read.php?db=bbs43&uid=465&page=3&keyfield=&key=&skin=pds>. 검색일: 2016년 10월 15일).

지속가능발전위원회. (2004b). 2004년 업무계획 보고. 2004.1.8. (<http://pcsd.pa.go.kr/board/read.php?db=bbs23&uid=2&page=3&keyfield=&key=&skin=notice>. 검색일: 2016년 10월 20일)

지속가능발전위원회. (2006a). *국가지속가능발전전략 및 이행계획 2006-2010. (I)*

지속가능발전위원회. (2006b). *국가지속가능발전전략 및 이행계획*

2006-2010. (II)

지속가능발전위원회. (2006c). *국가지속가능발전전략 및 이행계획*

2006-2010. (III)

지속가능발전위원회. (2006d). *국가지속가능발전전략 및 이행계획*

2006-2010. (IV)

지속가능발전위원회. (2006e). 제4기('06.5~'08.5) 지속가능발전위원회

비전과 활동방향-정부 속으로, 국민 속으로, 기업 속으로. 2006.5.2.

보고자료. 1-21.

(<http://pcsd.pa.go.kr/board/read.php?db=bbs21&uid=85&page=3&keyfield=&key=&skin=notice> 검색일: 2016년 10월 19일)

지속가능발전위원회 기획운영실. (2004). 제3기 지속가능발전위원회

발족경위 보고. 2004.3.12. 의안번호 제1호.

통계개발원. (2016). 「2015년 녹색성장지표」 분석보고서

환경부·지속가능발전위원회. (2014). '14년도 국가 지속가능성 보고서 :

지속가능발전 기본계획 점검 및 지표 평가 결과. 2014.11.

환경부·지속가능발전위원회. (2016). 국가 지속가능성 보고서('12-14) :

지속가능발전 기본계획 점검 및 지표 평가 결과. 2016.8.

한나라당. (2007). *일류국가 희망공동체 대한민국*. 서울: 북마크.

환경부. (2000). *환경백서 2000*.

환경부. (2001). '인간과 자연이 더불어 사는 생명공동체' 구현을 위한

「새 천년 국가환경비전」 추진계획.

환경부. (2002). *환경백서 2002*.

환경부. (2014). '14년도 국가 지속가능성 보고서: 지속가능발전 기본제

획 점검 및 지표 평가 결과.

### 3. 참고기사

가스신문. 신재생E 개발·보급 지속적 지원 필요해. 2014.10.21.

<http://www.gasnews.com/news/articleView.html?idxno=668>

18. 검색일: 2016년 10월 22일)

경향신문. [‘저탄소 밀그림’ 무엇이 문제인가] 전문가들 “태양광 발전, 한국에 가장 적합한 재생에너지 방식”. 2014.2.4.

([http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201402042131165&code=610103#csidx8e00b61e9b7f3949963d3c9b413e360](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201402042131165&code=610103#csidx8e00b61e9b7f3949963d3c9b413e360). 검색일: 2016년 10월 22일)

경향신문. [경향마당] 발전차액지원제도 폐지는 에너지정책 후퇴. 2010.3.25.

([http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201003251755025&code=990402#csidxfc91fe8e9a92adbba2c61a05c6bda8a](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201003251755025&code=990402#csidxfc91fe8e9a92adbba2c61a05c6bda8a). 검색일: 2016년 10월 22일)

농민신문. ‘저탄소 녹색마을’ 사실상 실패. 2012.12.28.

([http://www.nongmin.com/article/ar\\_detail.htm?ar\\_id=211520&subMenu=articletotal](http://www.nongmin.com/article/ar_detail.htm?ar_id=211520&subMenu=articletotal). 검색일: 2016년 11월 15일)

뉴데일리. “발전차액지원제 폐지하지 않을 것”. 2009.7.20.

(<http://www.newdaily.co.kr/news/article.html?no=30457>. 검색일: 2016년 9월 10일)

동아일보. 시민단체 1163명 비판 선언 “盧정부 환경 개혁 실패”.

2003.4.28. (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=020&aid=0000185041>).

검색일: 2016년 9월 10일)

동아일보. "지속가능발전위원회 구성하라" 환경·사회단체 촉구.

2000.05.26. (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=020&aid=00000068>

44. 검색일: 2016년 10월 13일).

머니투데이. "국가지속발전위, 이달말 재출범". 2008.05.20.

(<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2008052010452696477&outlink=1>. 검색일 : 2016. 10.13.)

머니투데이. "올해 태양광 발전차액 신규지원 80% 축소. (상보) 지경부, 연도별 한계용량 할당. 2009.4.29.

(<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2009042911542276713&outlink=1>. 검색일: 2016년 10월 22일)

문화일보. 녹색금융·기술금융... 정권마다 바뀌는 '코드'. 2015.3.9.

(<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2015030901031003024001>. 검색일: 2016년 12월 15일)

아주경제. 금융·증권가 탄핵 가결에 후폭풍 거세진다. 2016.12.11.

(검색일: <http://www.ajunews.com/view/20161209154517843> . 2016년 12월 16일)

연합뉴스. '지속가능개발위원회 대통령자문기구 설치' 주장.1998.01.16.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sh&sid1=101&oid=001&aid=0004302167>. 검색일: 2016년 10월 13일)

연합뉴스. <새 내각 팀별 특성>-사회팀. 2001.3.26.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000062122>. 검색일: 2016년

12월 20일)

연합뉴스. 지속가능발전촉 단순자문에서 심의로 기능 확대. 2003.6.5.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0000386804>. 검색일: 2016년 9월 10일).

연합뉴스. 박재완 "대통령 직속 녹색성장위원회 출범". 2008.11.05.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002349660>. 검색일: 2016년 10월 13일)

연합뉴스. 각계인사 100인, 지속발전위원회 구성 촉구. 1999.04.21.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=shm&sid1=102&oid=001&aid=0004574174>. 검색일: 2016년 10월 13일.)

연합뉴스. 새천년을 향한 환경.보건정책 모형. 1999.11.06.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=shm&sid1=102&oid=001&aid=0004550379>. 검색일: 2016년 10월 13일)

연합뉴스. 한총리 "녹색뉴딜로 일자리창출, 녹색성장". 2009.01.06.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002441658>. 검색일: 2016년 10월 13일)

이투뉴스. "녹색성장 행정 총괄부처 위상 재고돼야". 2012.07.12.

(<http://www.e2news.com/news/articleView.html?idxno=63814>. 검색일: 2016년 10월 23일)

전기신문. "지자체, 잇단 발전차액지원제(FIT) 도입 '눈길'". 2014.1.13.

<http://www.electimes.com/article.php?aid=1389311355109966005>. 검색일: 2016년 10월 22일)

조선비즈. [예산되짚기 2015] 건물 뿐인 MB 녹색성장 GCF, 쓰지도 못하고 남은 새마을운동 IFAD 110억. 2016.9.28.  
 ([http://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2016/09/27/2016092701887.html](http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/09/27/2016092701887.html). 검색일: 2016년 10월 13일)

주간경향. [특집 ]MB 녹색성장리더십 언제까지 통할까. 2010.06.02.  
<http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=113&artid=201006022000181&pt=nv>. 검색일: 2016년 10월 13일)

주간경향. 이명박 정부의 녹색성장, 미래는 있을까. 2012.7.31.  
 (<http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=113&artid=201207241815511&pt=nv#csidxc32987211d231e98c3192ac0d4fc6e2>. 검색일: 2016년 10월 20일).

주간조선. [포커스] 박근혜 정부 녹색성장+창조경제 접목 시도?. 2013.04.22. (<http://weekly.chosun.com/client/news/view.asp?ctcd=C02&nNewsNumb=002253100007>. 검색일: 2016년 10월 23일)

투데이 에너지. “시민 태양광발전 경영난, FIT폐지와 무관” 산업부, 최근 언론보도 관련 해명. 2014.10.1.  
 (<http://www.todayenergy.kr/news/articleView.html?idxno=96575>. 검색일: 2016년 10월 22일)

포커스 뉴스. [2016 국감] 기업은행 녹색성장위원회, ‘MB정권 입맛맞추기’ 민병두 의원 “2009년 설치 후 회의 한 번도 없어”. 2016.10.04. (<http://www.focus.kr/view.php?key=>

2016100400084150954. 검색일: 2016년 10월 13일)

한국경제. 청와대 비서실 개편 의미. 전망. 2000.8.27.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=015&aid=0000271114>. 검색일: 2016년 12월 20일)

한국일보.盧정부-환경단체 '냉기류'. 2003.5.4. (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=038&aid=0000180726>. 검색일: 2016년 9월 10일)

#### 4. 홈페이지

[국내]

노무현 사료관 홈페이지. (<http://archives.knowhow.or.kr/>. 검색일 : 2016.11.28.)

녹색성장위원회 홈페이지. ([www.greengrowth.go.kr](http://www.greengrowth.go.kr). 검색일 : 2016.09.13.)

지속가능발전포털 홈페이지. (<http://ncsd.go.kr/>. 검색일 : 2016.09.13.)

통계청 통계개발원 홈페이지 ([http://kostat.go.kr/edu/sri\\_kor\\_new/index.action](http://kostat.go.kr/edu/sri_kor_new/index.action) 검색일: 2016년 12월 15일)

행정자치부 국가기록원 대통령기록관 홈페이지.

(<http://www.pa.go.kr/>. 검색일: 2016년 10월 15일)

[국외]

Global Network of National Councils For Sustainable

Development and Similar Bodies. (<http://www.ncsds.org/>  
검색일: 2016년 10월 22일)

United Nations Office for Sustainable Development (UNOSD)  
(<http://www.unosd.org/>. 검색일: 2016년 10월 16일)



<부록1> 지속가능발전 지표 연도별 추이

(음영처리: 악화, ++는 3% 이상 개선, --는 3% 이상 악화)

가. 환경분야

| 영역       | 항목           | 지표   | 2010년   | 2012년   | 2014년  | 평가 |
|----------|--------------|--|---|---|--|----|
| 1. 대기    | 1-1<br>기후변화  | 26) 온실가스 배출량(Mt CO <sub>2</sub> /yr)                         | 653.1   | 680.6<br>( ' 11)  | 694.5<br>( ' 13)   | -- |
|          |              | 27) 1인당 온실가스 배출량(tCO <sub>2</sub> /인)                        | 13.2  | 13.7<br>( ' 11)   | 13.8<br>( ' 13)  | -- |
|          |              | 28) GDP 대비 온실가스 배출량<br>(tCO <sub>2</sub> /10억원, ' 05년 실질GDP) | 625.7   | 629.0<br>( ' 11)  | 612.0<br>( ' 13)   | +  |
|          | 1-2<br>오존층   | 29) 오존층 파괴물질 소비량<br>(HCFCs, 톤)                               | 27,823  | 27,888  | 27,843<br>( ' 13)  | -  |
|          | 1-3<br>대기질   | 30) 광역도시권별 대기오염도<br>(환경기준 초과횟수/측정지점수)                        | 서울:90<br>부산:44<br>대구:94<br>인천:91<br>광주:48<br>대전:60<br>울산:47 | 서울:65<br>부산:50<br>대구:68<br>인천:71<br>광주:40<br>대전:57<br>울산:47 | 서울:182<br>부산:56<br>대구:103<br>인천:101<br>광주:77<br>대전:94<br>울산:74 | -- |
| 2. 토지    | 2-1<br>농업    | 31) 농지면적 비율<br>(가구당 농지면적, ha/호)                              | 1.46  | 1.50  | 1.50   | +  |
|          |              | 32) 친환경인증 농산물 생산비율(%)  | 12.0  | 9.6   | 4.6  | -- |
|          |              | 33) 식량자급률(사료용 포함, %)   | 27.6  | 22.8  | 24.0   | -- |
|          |              | 34) 화학비료 사용량(kg/ha)  | 233   | 267   | 258  | -- |
|          |              | 35) 농약 사용량(kg/ha)  | 11.2  | 9.9   | 11.3   | -  |
|          | 2-2<br>산림    | 36) 산림지역 비율(%)   | 63.7  | 63.28   | 63.24  | -  |
|          |              | 37) 1인당 도시공원 면적(㎡/인)   | 8.4   | 8.9   | 8.6  | +  |
|          |              | 38) 목재 벌채 정도(%)  | 8.40  | 5.15  | 3.0  | 중립 |
|          | 2-3<br>도시화   | 39) 도시화율(%)  | 90.9  | 91.0  | 91.7   | 중립 |
|          |              | 40) 수도권 인구 집중도(%)  | 49.5  | 49.6  | 49.7   | -  |
| 3. 해양/연안 | 3-1<br>연안 지역 | 41) 연안오염도(mg COD/L)  | 동해 0.75<br>남해 1.03<br>서해 1.26                               | 동해 0.71<br>남해 1.05<br>서해 1.54                               | 동해 1.07<br>남해 1.17<br>서해 1.49                                  | -- |
|          |              | 42) 폐기물 해양 투기량(천㎥)   | 4,478   | 2,310   | 491  | ++ |
|          |              | 43) 갯벌 면적 증감(㎢)  | 2,489.4<br>( ' 08)  | .   | 2,487.2<br>( ' 13)   | -  |

| 영역              | 항목         | 지표                     | 2010년                                | 2012년                                | 2014년                                | 평가   |
|-----------------|------------|------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|------|
|                 | 3-2<br>어업  | 44) 수산자원량(만 톤)         | 850                                  | .                                    | 860<br>( ' 13)                       | +    |
|                 |            | 45) 양식어업량(천톤)          | 1,355                                | 1,489                                | 1,547                                | ++   |
| 4.<br>담수        | 4-1<br>수량  | 46) 취수율(%)             | .                                    | .                                    | .                                    | 통계미비 |
|                 |            | 47) 1인당 1일 물소비량(L/인/일) | 277                                  | 278                                  | 282<br>( ' 13)                       | -    |
|                 | 4-2<br>수질  | 48) 4대강 수질오염도(mg/L)    | 필당 1.2<br>물금 2.4<br>대청 1.0<br>주암 1.0 | 필당 1.1<br>물금 2.4<br>대청 1.0<br>주암 0.8 | 필당 1.1<br>물금 2.3<br>대청 0.9<br>주암 0.7 | ++   |
|                 |            | 49) 하수도 보급률(%)         | 90.1                                 | 91.6                                 | 92.1<br>( ' 13)                      | +    |
| 5.<br>생물<br>다양성 | 5-1<br>생태계 | 50) 자연보호지역비율(%)        | 11.55                                | 11.66                                | 12.6                                 | ++   |
|                 |            | 51) 국가생물종 수(종)         | 33,253                               | 39,150                               | 42,756                               | ++   |
|                 |            | 52) 멸종위기종 수(종)         | 221                                  | 246                                  | 246                                  | 중립   |

## 나. 사회분야

| 영역        | 항목              | 지표                      | 2010년              | 2012년              | 2014년                         | 평가 |
|-----------|-----------------|-------------------------|--------------------|--------------------|-------------------------------|----|
| 1.<br>형평성 | 1-1<br>빈곤       | 01) 빈곤인구비율(%)           | 12.5               | 12.2               | 11.0                          | ++ |
|           |                 | 02) 소득불평등에 관한 지니계수      | 0.310              | 0.307              | 0.302                         | +  |
|           |                 | 03) 실업률(%)              | 3.7                | 3.2                | 3.5                           | ++ |
|           | 1-2<br>노동       | 04) 근로시간(시간/월)          | 184.7              | 179.9              | 177                           | +  |
|           |                 | 05) 정규직 대비 비정규직 임금비율(%) | 53.3               | 52.5               | 48.4                          | -- |
|           | 1-3<br>남녀<br>평등 | 06) 남성대비 여성 임금비율(%)     | 62.6               | 64.4               | 63.1                          | +  |
|           |                 | 07) 여성경제활동 참가율(%)       | 54.5               | 55.2               | 57.0                          | ++ |
| 2.<br>건강  | 2-1<br>영양<br>상태 | 08) 유소년 영양 상태(%)        | 부족 6.47<br>과잉 3.20 | 부족 8.07<br>과잉 4.00 | 부족 4.73<br>과잉 7.77<br>( ' 13) | -- |
|           | 2-2<br>사망률      | 09) 영아 사망률(명/출생아 천명)    | 3.2                | 2.9                | 3.0                           | ++ |
|           | 2-3<br>수명       | 10) 기대여명(세)             | 80.79              | 81.44              | 82.40                         | +  |
|           | 2-4<br>식수       | 11) 농어촌 상수도 보급률(%)      | 56.1               | 62.2               | 65.9<br>( ' 13)               | ++ |
|           | 2-5             | 12) 국민의료비 중 공공재원 비율(%)  | 56.7               | 54.9               | 54.3                          | -- |

| 영역       | 항목         | 지표                           | 2010년     | 2012년  | 2014년  | 평가   |
|----------|------------|------------------------------|-----------|--|--|------|
|          |            |                              |           |  | (' 13)   |      |
|          | 건강관리       | 13) 사회복지지출(%)                | 9.23      | 10.51  | .  | ++   |
|          |            | 14) 유소년 전염병 예방주사(%)          | .         | BCG 99.7<br>B형간염 99.0<br>백일해 93.9<br>폴리오 98.8<br>홍역 99.4 | BCG 99.8<br>B형간염 99.4<br>백일해 96.8<br>폴리오 99.4<br>홍역 99.6 | +    |
| 3. 교육    | 3-1 교육 수준  | 15) 중등학교 순졸업률(%)             | 94.6      | 95.0   | 95.1   | +    |
|          |            | 16) 초등학교 학급당 학생 수(명)         | 26.6      | 24.3   | 22.8   | ++   |
|          |            | 17) 공교육비 지출(%)               | 7.6       | 7.6 (' 11)   | .  | 통계미비 |
| 4. 주택    | 4-1 생활 환경  | 18) 최소주거기준 미달 가구 수(%)        | 10.6      | 7.2  | 5.3  | ++   |
|          |            | 19) 주택 수(인구 1천 명당)(호/1,000명) | 363.8     | 371.0  | 385.3  | ++   |
|          |            | 20) 소득 대비 주택가격 비율(배)         | 4.3       | 5.1  | 4.7  | --   |
| 5. 재해 안전 | 5-1 범죄, 재해 | 21) 범죄발생률(건/10만 명)           | 1,901     | 2,077  | 2,106 (' 13)   | --   |
|          |            | 22) 자연재해 피해(명/억 원)           | 14 /4,267 | 16 /10,892   | 2 /1,800   | ++   |
| 6. 인구    | 6-1 인구 변화  | 23) 인구 증가율(%)                | 0.46      | 0.45   | 0.41   | 중립   |
|          |            | 24) 인구 밀도(명/k㎡)              | 494       | 499  | 503  | 중립   |
|          |            | 25) 고령인구비율(%)                | 11.0      | 11.8   | 12.7   | 중립   |

#### 다. 경제분야

| 영역       | 항목        | 지표                    | 2010년    | 2012년    | 2014년    | 평가 |
|----------|-----------|-----------------------|----------|----------|----------|----|
| 1. 경제 구조 | 1-1 경제 이행 | 53) 국내총생산(억 US\$, 명목) | 10,943   | 12,224   | 14,100   | ++ |
|          |           | 54) 1인당 GDP(US\$)     | 22,147.4 | 22,445.1 | 27,963.6 | ++ |
|          |           | 55) 경제 성장률(%)         | 6.5      | 2.3      | 33       | 중립 |
|          |           | 56) GDP 대비 순 투자율(%)   | 32.1     | 30.8     | 29.0     | -- |
|          |           | 57) 소비자 물가지수          | 100      | 106.3    | 109      | 중립 |
|          | 1-2 무역    | 58) 무역수지(백만 US\$)     | 41,172   | 28,285   | 47,150   | 중립 |

| 영역       | 항목         | 지표                             | 2010년   | 2012년   | 2014년         | 평가 |
|----------|------------|--------------------------------|---------|---------|---------------|----|
|          | 1-3 재정 상태  | 59) 조세부담률(%)                   | 19.3    | 20.2    | 17.8          | 중립 |
|          |            | 60) GDP 대비 대외채무 비율(%)          | 32.9    | 33.5    | 30.2          | ++ |
|          | 1-4 대외 원조  | 61) GNI대비 공적개발원조(ODA) 비율(%)    | 0.12    | 0.14    | 0.13          | ++ |
| 2. 소비/생산 | 2-1 물질 소비  | 62) 자원생산성(원/kg)                | 1,305   | 1,329   | 1,382         | ++ |
|          | 2-2 에너지 사용 | 63) 1인당 에너지 소비량(TOE/인)         | 5.34    | 5.57    | 5.61          | -- |
|          |            | 64) 총에너지 공급량(1,000 TOE)        | 263,805 | 278,698 | 282,938       | 중립 |
|          |            | 65) 신재생에너지 공급 비중(%)            | 2.60    | 3.18    | 4.08          | ++ |
|          |            | 66) 에너지 원단위 (TOE/백만원, '05년 기준) | 0.253   | 0.252   | 0.247 ('13)   | +  |
|          | 2-3 폐기물 관리 | 67) 생활 및 일반폐기물 발생량 (ton/일)     | 365,154 | 382,009 | 382,081 ('13) | -- |
|          |            | 68) 지정폐기물 발생량(ton/일)           | 9,488   | 12,501  | 12,417 ('13)  | -- |
|          |            | 69) 방사성 폐기물 발생량 (200L 환산드럼)    | 2,419   | 843     | 1,255         | ++ |
|          |            | 70) 폐기물 재활용률(%)                | 83.4    | 84.4    | 84.0 ('13)    | +  |
|          | 2-4 교통     | 71) 대중교통 수송분담률(%)              | 41.9    | 41.5    | 42.0 ('13)    | +  |
|          |            | 72) 자전거 도로 총 연장(km)            | 13,036  | 17,066  | 19,717        | ++ |
|          |            | 73) 자동차 사고 건수 (자동차 1만대 당 사망자)  | 2.6     | 2.4     | 2.0           | ++ |
| 3. 정보화 등 | 3-1 정보 접근  | 74) 초고속 인터넷 가입자 수 (천 명, %)     | 17,224  | 18,253  | 19,199        | ++ |
|          |            | 75) PC보유 가구비율(%)               | 81.8    | 82.3    | 78.2          | -- |
|          | 3-2 정보 인프라 | 76) 온라인 신청가능 민원종류(건)           | 3,020   | 2,933   | 2,968 ('13)   | -  |
|          | 3-3 과학 기술  | 77) GDP 대비 R&D 지출 비율(%)        | 3.47    | 4.03    | 4.15 ('13)    | ++ |

자료 : 관계부처합동(2016). p.22-24

<표> 한국·OECD 회원국 평균 비교

| 구분 | 국가지속가능발전지표           | 한국                  | OECD                |
|----|----------------------|---------------------|---------------------|
| 사회 | 01) 빈곤인구 비율          | 11.0% ( ' 14)       | 11.2 ( ' 12)        |
|    | 02) 소득불평등에 관한 지니계수   | 0.302 ( ' 14)       | 0.32 ( ' 12)        |
|    | 03) 실업률              | 3.5% ( ' 14)        | 7.3% ( ' 14)        |
|    | 04) 월평균 근로시간         | 177시간 ( ' 14)       | 147.5시간( ' 14)      |
|    | 06) 남성대비 여성 임금비율     | 63.1% ( ' 14)       | 84.5% ( ' 13)       |
|    | 07) 여성경제활동 참가율       | 57.0% ( ' 14)       | 62.6% ( ' 13)       |
|    | 09) 영아사망률            | 3.1명/천명 ( ' 14)     | 4.1명/천명 ( ' 13)     |
|    | 10) 기대여명             | 82.4세 ( ' 14)       | 80.5세 ( ' 13)       |
|    | 13) GDP 대비 사회복지 지출   | 10.5% ( ' 12)       | 21.8% ( ' 12)       |
|    | 17) GDP 대비 공교육비 지출   | 7.6% ( ' 11)        | 6.1% ( ' 11)        |
|    | 25) 고령인구비율           | 12.7% ( ' 14)       | 15.1% ( ' 12)       |
| 환경 | 35) 농약사용량            | 11.3 kg/ha ( ' 14)  | 0.7 kg/ha ( ' 08)   |
|    | 50) 자연보호지역비율         | 12.6% ( ' 14)       | 21.6% ( ' 14)       |
| 경제 | 54) 1인당 GDP(명목, PPP) | 33,395\$ ( ' 14)    | 39,230\$ ( ' 14)    |
|    | 56) GDP 대비 순 투자율     | 29.0% ( ' 14)       | 19.44% ( ' 12)      |
|    | 58) 무역수지             | 471.5억\$ ( ' 14)    | -333.4억\$ ( ' 12)   |
|    | 61) GNI대비 ODA 비율     | 0.13% ( ' 14)       | 0.30% ( ' 14)       |
|    | 65) 재생에너지(국제기준) 공급비중 | 1.1% ( ' 14)        | 9.2% ( ' 14)        |
|    | 66) 에너지 원단위          | 0.25toe/천\$ ( ' 13) | 0.14toe/천\$ ( ' 12) |
|    | 77) GDP 대비 R&D 지출비율  | 4.15% ( ' 13)       | 2.40%( ' 12)        |

자료 : 관계부처합동(2016). p.25

**<부록2> 녹색성장지표 연도별 추이**

| 지 표 명                                     | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 단위                        |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------------|
| <b>1.1 온실가스 총배출량</b>                      | 543.4   | 552.4   | 556.2   | 561.6   | 577.3   | 590.8   | 594.2   | 653.1   | 680.6   | 684.3   | 694.5   | -       | 백만ton CO <sub>2</sub> e   |
| (보) 산림온실가스 흡수량                            | -57.1   | -55.1   | -56.6   | -57.2   | -58     | -57.4   | -54.6   | -54.5   | -48.7   | -44.8   | -42.9   | -       | 백만ton CO <sub>2</sub> e   |
| <b>1.2 GDP당 온실가스 배출량</b>                  | 683     | 663.7   | 642.8   | 617.1   | 603.6   | 603.8   | 605.3   | 625.7   | 629     | 619.7   | 612     | -       | tonC <sub>2</sub> e /10억원 |
| <b>1.3 친환경 자동차 보급률</b>                    | -       | -       | -       | -       | -       | 0.04    | 0.09    | 0.16    | 0.3     | 0.57    | 0.75    | 0.94    | %                         |
| (보) 전기차보급률                                | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       | 0.29    | 0.78    | 1.03    | 1.28    | 1.86    | %                         |
| <b>1.4 대중교통 수송 분담률</b>                    | 36.9    | 36.8    | 37.9    | 36.4    | 38.3    | 42.2    | 40.3    | 34      | 39.6    | 41.5    | 42      | 40.3    | %                         |
| (보) 지하철·철도 수송분담률                          | 23.4    | 24.3    | 25.2    | 25.1    | 24.8    | 24.3    | 24.7    | 25.9    | 11.8    | 12.1    | 12.3    | -       | %                         |
| (보) 통근용자전거 이용률 <sup>3)</sup>              | -       | -       | 1.2     | -       | -       | -       | -       | 1.5     | -       | -       | -       | -       | %                         |
| <b>1.5 GDP 대비 국내 탄소시장 규모<sup>4)</sup></b> | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -                         |
| <b>2.1 총 에너지 소비량</b>                      | 215,066 | 220,238 | 228,622 | 233,372 | 236,454 | 240,752 | 243,311 | 263,805 | 276,636 | 278,698 | 280,290 | 282,937 | 천toe                      |
| (보) 석탄                                    | 13.8    | 13.4    | 13.1    | 13.1    | 13.4    | 14.4    | 13.1    | 14.9    | 16.3    | 15.4    | 15.5    | -       | %                         |
| (보) 석유                                    | 58.6    | 57.5    | 56.6    | 55.9    | 55.5    | 53.2    | 54      | 51.3    | 49.5    | 48.9    | 48.4    | -       | %                         |
| (보) 천연가스                                  | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       | 0.3     | 0.4     | 0.3     | 0.2     | -       | %                         |
| (보) 도시가스                                  | 9.4     | 9.8     | 10.4    | 10.6    | 10.4    | 10.8    | 10.7    | 10.8    | 11.1    | 11.9    | 11.8    | -       | %                         |
| (보) 전력                                    | 15.4    | 16.2    | 16.7    | 17.3    | 17.5    | 18.1    | 18.6    | 19.1    | 19      | 19.3    | 19.4    | -       | %                         |
| (보) 열에너지                                  | 0.8     | 0.8     | 0.9     | 0.8     | 0.8     | 0.8     | 0.9     | 0.9     | 0.8     | 0.8     | 0.8     | -       | %                         |
| (보) 신재생                                   | 2       | 2.4     | 2.3     | 2.4     | 2.5     | 2.6     | 2.7     | 2.7     | 2.8     | 3.4     | 3.7     | -       | %                         |
| <b>2.2 GDP당 에너지 소비량</b>                   | 0.27    | 0.275   | 0.264   | 0.256   | 0.247   | 0.249   | 0.248   | 0.253   | 0.256   | 0.252   | 0.247   | -       | toe/ 백만원                  |
| <b>2.3 1인당 에너지 소비량</b>                    | 4.49    | 4.76    | 4.75    | 4.82    | 4.87    | 4.97    | 4.95    | 5.34    | 5.56    | 5.57    | 5.58    | -       | toe                       |
| <b>2.4 신재생에너지 공급비중</b>                    | 2.06    | 2.08    | 2.13    | 2.24    | 2.37    | 2.43    | 2.5     | 2.6     | 2.74    | 3.18    | 3.52    | 4.08    | %                         |
| (보) 태양열                                   | 0.74    | 0.79    | 0.71    | 0.63    | 0.52    | 0.48    | 0.5     | 0.43    | 0.36    | 0.3     | 0.28    | -       | %                         |
| (보) 태양광                                   | 0.04    | 0.05    | 0.07    | 0.15    | 0.27    | 1.04    | 2       | 2.42    | 2.6     | 2.68    | 3.49    | -       | %                         |
| (보) 풍력                                    | 0.14    | 0.26    | 0.67    | 1.14    | 1.44    | 1.6     | 2.42    | 2.56    | 2.45    | 2.18    | 2.45    | -       | %                         |
| (보) 수력                                    | 27.62   | 23.62   | 18.82   | 16.59   | 13.92   | 11.27   | 9.97    | 11.56   | 12.73   | 9.21    | 9.03    | -       | %                         |
| (보) 해양                                    | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       | 0.003   | 0.15    | 1.11    | 1.03    | -       | %                         |
| (보) 지열                                    | 0.01    | 0.03    | 0.05    | 0.12    | 0.2     | 0.27    | 0.36    | 0.49    | 0.63    | 0.74    | 0.88    | -       | %                         |
| (보) 바이오                                   | 2.95    | 2.95    | 3.72    | 5.25    | 6.6     | 7.28    | 9.54    | 11.01   | 12.7    | 15.08   | 15.78   | -       | %                         |
| (보) 폐기물                                   | 68.49   | 72.3    | 75.95   | 76.08   | 77.01   | 77.98   | 74.89   | 70.92   | 67.54   | 67.77   | 65.82   | -       | %                         |
| (보) 연료전지                                  | -       | -       | 0.01    | 0.03    | 0.03    | 0.07    | 0.32    | 0.62    | 0.84    | 0.93    | 1.24    | -       | %                         |
| (보) 전력설비 예비율 <sup>5)</sup>                | 18.4    | 15.3    | 13      | 9.8     | 7.9     | 12      | 9.8     | 6.7     | 4.1     | 7.7     | 7.5     | -       | %                         |

| 지 표 명                    | 2003  | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014                | 단위                |
|--------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------|-------------------|
| (보) 에너지 안전수준 6)          | 9.72  | 9.57   | 11.06  | 10.1   | 10.34  | 13.41  | 10.99  | 9.74   | 10.87  | 8.27   | 7.35   | -                   | 명/백만 가구당          |
| 2.5 분산형 전원 에너지 공급비중 7)   | -     | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -                   |                   |
| 3.1 녹색산업규모 8)            | -     | 21,571 | 24,178 | 29,911 | 35,345 | 44,074 | 48,469 | 63,215 | 68,720 | 88,686 | 97,319 | -                   | 십억원               |
| (보) 신재생에너지 매출액           | -     | 143    | 281    | 725    | 1,233  | 3,268  | 4,463  | 7,663  | 9,357  | 6,467  | 7,515  | -                   | 십억원               |
| 3.2 녹색산업 종사자 수 비중 9)     | -     | -      | -      | 1.2    | 1.2    | 1.2    | 1.2    | 1.3    | 1.1    | 1.6    | 2.3    | -                   | %                 |
| 3.3 정부R&D 지출 중 녹색R&D 비중  | 7.1   | 9.1    | 9.5    | 11.7   | 12.3   | 13.3   | 15.7   | 16.4   | 17.2   | 17.1   | 17.9   | 16.1                | %                 |
| (보) GDP대비 국내 총R&D 비중     | 2.49  | 2.68   | 2.79   | 3.01   | 3.21   | 3.36   | 3.57   | 3.74   | 4.04   | 4.36   | 4.15   | -                   | %                 |
| (보) 천명당ISO14001 인증기업 수   | 0.03  | 0.052  | 0.104  | 0.124  | 0.11   | 0.112  | 0.12   | 0.134  | 0.139  | 0.146  | 0.154  | 0.159               | 개/천명              |
| 3.4 자원생산성 <sup>10)</sup> | 1.02  | 1.11   | 1.2    | 1.21   | 1.26   | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -                   | 백만원/톤             |
| (보) 폐기물 재활용률             | 74.3  | 76.5   | 79.3   | 83.6   | 81.1   | 82.3   | 81.8   | 83.4   | 83.7   | 84.4   | 84     | -                   | %                 |
| 3.5 GDP 대비 환경보호지출 비중     | -     | 1.84   | 1.92   | 2.02   | 2.01   | 1.99   | 2.07   | 1.89   | 1.83   | 1.82   | 1.81   | -                   | %                 |
| (보) GDP 대비 환경세 비중        | 2.16  | 2.75   | 2.46   | 2.38   | 2.53   | 2.45   | 2.14   | 2.51   | 2.43   | 2.57   | -      | -                   | %                 |
| 4.1 1인당 가정 에너지 소비량       | 0.472 | 0.474  | 0.467  | 0.443  | 0.434  | 0.432  | 0.418  | 0.429  | 0.434  | 0.426  | 0.416  | 0.392               | toe/인             |
| (보) 1인당 생활용수 사용량         | 347   | 353    | 351    | 346    | 340    | 337    | 332    | 333    | 335    | 332    | 335    | -                   | L/인/일             |
| (보) 1인당 생활폐기물 발생량        | 1.05  | 1.03   | 0.99   | 0.99   | 1.02   | 1.04   | 1.02   | 0.96   | 0.95   | 0.95   | 0.94   | 0.95                | kg/인/일            |
| 4.2 1인당 생활권 도시림면적        | -     | -      | 6.56   | -      | 7      | -      | 7.76   | -      | 7.95   | -      | 8.32   | -                   | m <sup>2</sup> /인 |
| (보) 자연보호 지역비율 11)        | -     | -      | -      | 7      | -      | -      | -      | -      | -      | 6.6    | -      | -                   | %                 |
| (보) 대도시대기 오염도 (PM-10)    | 69    | 61     | 58     | 60     | 61     | 55     | 54     | 49     | 47     | 41     | 45     | -                   | μg/m <sup>3</sup> |
| 4.3 에너지빈곤층 가구            | -     | -      | -      | 6.6    | 6.4    | 7.6    | 8.5    | 9.7    | 9.6    | 10.3   | 10.1   | -                   | %                 |
| (보) 에너지 복지 지원가구 수        | -     | -      | -      | -      | -      | 2235   | 3061   | 3168   | 3345   | 3418   | -      | -                   | 천 가구              |
| 4.4 탄소라벨링 인증품목           | -     | -      | -      | -      | -      | -      | 111    | 190    | 210    | 296    | 477    | 383                 | 개                 |
| (보) 탄소포인트제 참여세대          | -     | -      | -      | -      | -      | -      | 1509   | 1669   | 2500   | 2916   | 3880   | -                   | 천 세대수             |
| (보) 친환경 농산물생산면적          | 22    | 28     | 50     | 75     | 123    | 174    | 202    | 194    | 173    | 164    | 142    | 100                 | 천ha               |
| 4.5 기후변화작물 품종개발현황 12)    | -     | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -      | -                   |                   |
| 5.1 ODA 중 녹색 ODA 비중      | -     | -      | -      | -      | -      | -      | -      | 14.1   | 21     | 23     | 13.2   | 13.2 <sup>13)</sup> | %                 |
| (보) GNI대비 ODA 비중         | 0.06  | 0.06   | 0.1    | 0.05   | 0.07   | 0.09   | 0.1    | 0.12   | 0.12   | 0.14   | 0.13   | 0.13                | %                 |
| 5.2 녹색국제협력 건수 14)        | -     | -      | -      | -      | -      | -      | 80     | 238    | 320    | 145    | 111    | 81                  | 건                 |

- 1) 자료 : 통계개발원(2015). 2015년 녹색성장지표 분석보고서(pp.15-19) 및 녹색성장지표 홈페이지  
(<https://green.kostat.go.kr/portal/greengrow.do?searchIdctId=201604777>. 검색일: 2016년 12월 15일)
- 2) (보) : \* 보조지표는 주요지표의 세분된 참고지표 및 예비지표임
- 3) 5년 주기 인구주택총조사 자료
- 4) 탄소배출권 거래시장에서의 연간거래량으로 배출권거래제도가 '15년에 정식 시행됨에 따라 향후 추이파악 가능
- 5) 최대전력 ÷ 설비용량 × 100
- 6) 가스사고 인명피해 ÷ 가스사용 가구 × 100
- 7) 해당기관 시계열자료가 향후 확보 가능
- 8) 신재생에너지산업 매출액 + 환경산업 매출액
- 9) (환경산업 종사자 수+신재생에너지산업 종사자 수)÷전체산업 종사자 수 ×100
- 10) 실질 GDP÷국내물질소비량(DMC) : '08년이후 데이터는 미승인통계자료로 외부에 공표할 수 없음
- 11) 국토교통부 주택토지실 국가공간정보센터, 국토교통통계연보(5년 주기)
- 12) 해당기관의 관련 시계열자료가 향후 확보 가능
- 13) 순지출 기준 : 녹색 ODA 184.11백만불, 양자 ODA 1,395.77백만불(자료 : 수출입은행)
- 14) 녹색기술 R&D 국제협력 공동연구 건수



<부록3> 녹색성장 보고대회 기관별 보고 현황

| 구분 | 보고기관    | 보고횟수 | 구분 | 보고기관    | 보고횟수 |
|----|---------|------|----|---------|------|
| 1  | 고용노동부   | 0.5  | 12 | 문화관광체육부 | 1.2  |
| 2  | 교육과학기술부 | 4.7  | 13 | 방송통신위원회 | 0.1  |
| 3  | 국방부     | 0.1  | 14 | 산림청     | 0.1  |
| 4  | 국토해양부   | 6.7  | 15 | 외교통상부   | 1.3  |
| 5  | 금융위원회   | 1.6  | 16 | 조달청     | 1    |
| 6  | 기상청     | 1.3  | 17 | 중소기업청   | 1.1  |
| 7  | 기획재정부   | 3.3  | 18 | 지식경제부   | 13.4 |
| 8  | 녹색성장기획단 | 15.5 | 19 | 총리실     | 3.3  |
| 9  | 녹색성장위원회 | 1.3  | 20 | 통계청     | 1    |
| 10 | 농림수산식품부 | 3.8  | 21 | 행정안전부   | 2.3  |
| 11 | 농촌진흥청   | 1.1  | 22 | 환경부     | 9.5  |

1) 자료 : 녹색성장위원회 (2013), pp.94-97.

2) Accentrue, KB녹색금융사업단, KOTRA, S에너지 · 서울반도체, 개인 · 기업 · 지자체, 광주광역시, 국가 건축정책위원회, 동아제약 서식지외보전기관협회, 맥킨지, 삼성경제연구소, 소비자시민모임, 수원시 증평군, 지역발전위원회, 포스코, 한국교통연구원, 한국초중고교교장총연합회가 각각 1회씩 보고하였음. (1회 미만 기관 제외)

<부록4> 녹색성장위원회 4년간의 활동 연표

| 일자          | 활동 내용   |
|-------------|---|
| 2009.02.16  | 제1기 녹색성장위원회 출범 (김형국 민간위원장 취임)   |
| 2009.02.16  | 제1차 녹색성장위원회 보고대회 개최<br>※ ① 저탄소 녹색성장기본법 제정계획, ② 녹색성장 국가전략 추진방안, ③ 자전거 이용 활성화, ④ 저탄소 생활화 방안                                 |
| 2009.02.27. | 녹색생활 분과위원회 개최   |
| 2009.03.03. | 녹색성장산업분과위원회 개최  |
| 2009.03.27  | 기후변화에너지분과위원회 개최   |
| 2009.03.31. | 녹색성장산업분과위원회 개최  |
| 2009.04.02  | 녹색생활 분과위원회 개최   |
| 2009.04.27  | 제2차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ 녹색성장과 4대강 살리기   |
| 2009.04.30. | 기후변화에너지분과위원회 개최   |
| 2009.05.03. | 녹색성장 지방정책 보고회 개최 ※ 녹색성장 실현과 지방의 역할  |
| 2009.05.08. | 녹색성장산업분과위원회 개최  |
| 2009.05.13. | 제3차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 중점녹색기술개발과 상용화 전략로드맵, ② '09년 녹색기술연구개발 시행계획, ③ 그린IT국가전략, ④ 녹색기술표준화전략                                |
| 2009.05.15  | 녹색생활 분과위원회 개최   |
| 2009.06.05. | 제2차 녹색성장 산업협의체 회의 개최  |
| 2009.06.08. | 녹색생활 분과위원회 개최   |
| 2009.06.12. | 녹색성장산업분과위원회 개최  |
| 2009.06.15. | ‘그린레터’ 창간발송   |
| 2009.06.24. | 녹색성장산업분과위원회 개최  |
| 2009.06.30. | 녹색생활 분과위원회 개최   |
| 2009.07.06. | 제4차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획, ② 녹색투자 활성화를 위한 자금유입체계 구축방안, ③ 자동차 연비 및 온실가스 배출기준 개선, ④ 폐자원 및 바이오매스 에너지대책 실행계획 |
| 2009.07.06. | 제2차 녹색성장 과학기술협의체 회의 개최  |
| 2009.07.08. | 스마트 그리드 선도국가 선정(G8 확대정상회의)  |
| 2009.07.08. | ‘국가 기후변화 적응센터’ 개소   |
| 2009.07.14. | ‘녹색성장 국가전략 및 5개년 계획’ 확정발표   |
| 2009.07.28. | 국민민생지수 5대지표 개발 추진   |
| 2009.08.03. | 녹색생활 분과위원회 개최   |

| 일자          | 활동 내용  |
|-------------|--|
| 2009.08.04. | 국가 중기(2020년) 온실가스 감축목표 시나리오 발표   |
| 2009.08.15. | 녹색성장체험관(EGG Hall) 개관   |
| 2009.08.19. | 녹색성장산업분과위원회 개최   |
| 2009.08.24. | 제5차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 저탄소 녹색성장선언 1주년 주<br>요 성과 보고, ② 녹색성장 교육 활성화 방안, ③ 녹색생활 실천 확산 방<br>안, ④ 신재생에너지 산업기반 강화계획   |
| 2009.10.16  | 녹색옴부즈만 제도 시행   |
| 2009.11.05  | 제6차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 국가 온실가스 감축목표 설정<br>방안, ② 에너지 목표 관리제 및 청정에너지 확대 방안, ③ 녹색도시건축<br>물 활성화 방안, ④ 녹색교통 추진 전략, ⑤ 녹색일자리 창출 및 인력 양성<br>방안  |
| 2009.11.17. | 국가 중기 온실가스 감축목표 확정(2020년 BAU대비 30% 감축)   |
| 2009.12.22  | 녹색기술정보포털(GT Net) 오픈  |
| 2009.12.23. | Green College 1기 최종발표회 및 시상식 개최  |
| 2009.12.27. | UAE 원자력 발전소 건설 수주  |
| 2010.01.15. | 녹색교육기관 48개 지정 발표   |
| 2010.01.15. | 스마트 그리드 국가 로드맵 확정  |
| 2010.02.03. | 제7차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 2010년 녹색성장 추진계획-녹<br>색성장 7대 실천과제, ② 지역 녹색성장 활성화 방안, ③ 포스코 온실가스<br>감축활동, ④ 음식물 쓰레기 줄이기 종합대책   |
| 2010.02.03. | 제1회 국가녹색기술대상 시상  |
| 2010.02.05. | 중앙행정기관 및 지방자치단체 녹색성장추진계획 확정·제출   |
| 2010.02.17  | 「저탄소 녹색성장기본법」 시행령 제정안 입법 예고(~3.8)  |
| 2010.02.25. | ‘함께 그리는 2010 녹색희망’ 행사 개최   |
| 2010.03     | 북한조림작업반 구성   |
| 2010.04.14  | 「저탄소 녹색성장기본법」 시행   |
| 2010.04.14. | 녹색인증제 운영요령 고시(정부합동)  |
| 2010.06.15. | 온실가스 종합정보센터 출범   |
| 2010.06.16. | 글로벌녹색성장연구소(GGGI, Global Green Growth Institute) 출범   |
| 2010.06.16. | 동아시아기후포럼(EACF, East Asia Climate Forum) 개최   |
| 2010.07.13. | 제2기 녹색성장위원회 민간위원 선정  |
| 2010.07.13. | 제8차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 시장에서 바라본 녹색성장, ②<br>중소기업의 녹색투자 현황 및 전망, ③ 녹색금융 활성화를 위한 제언, ④<br>녹색투자 현황 및 활성화 방안, ⑤ 녹색경쟁력 확충을 위한 재정·금융지원<br>강화 방안, ⑥ 공공 녹색시장 확대 방안, ⑦ 녹색 중소기업 창업·성장 지원<br>방안, ⑧ 이차전지 경쟁력 강화 방안, ⑨ 국가 CCS 종합 추진계획 |

| 일자          | 활동 내용   |
|-------------|---|
| 2010.07.26. | ‘알타이 초원문화제 및 경제문화연대’ 개최   |
| 2010.08.30. | 온실가스에너지 관리업체 지정·관리 지침 고시(환경부)   |
| 2010.09     | 『저탄소 녹색성장 도전과 희망의 기록』 발간  |
| 2010.09.27. | ‘World Climate Solutions(WCS) 2010’ 참석  |
| 2010.09.28. | 온실가스에너지 목표 관리업체 470개 지정   |
| 2010.09.30. | 녹색생활 분과위원회 개최   |
| 2010.10.13. | 제9차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 신재생에너지산업 발전전략·성과와 향후 추진과제, ② 물미래 성장동력의 원천, ③ 동아시아 기후파트너십 해외 물랜드마크사업 추진방안, ④ 중소기업 온실가스 감축 지원 방안              |
| 2010.10.29. | 녹색생활 분과위원회 개최   |
| 2010.11.02  | 녹색성장산업분과위원회 개최  |
| 2010.11.03  | ‘녹색성장 이동체험관’ 운영   |
| 2010.11.17. | 「온실가스 배출권 거래제에 관한 법률 제정안」 입법 예고 (~12.07)  |
| 2010.11.18. | 기후변화에너지분과위원회 개최   |
| 2010.11.25. | 2010 생생도시(EchoRich City) 경연대회 개최(~11.26)  |
| 2010.11.29. | ‘제16차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP16, 멕시코 칸쿤)’ 참석   |
| 2010.11.29. | 녹색생활 분과위원회 개최   |
| 2010.12.02. | 녹색제도금융분과위원회 개최  |
| 2010.12.04  | ‘그린코리아 추진 전략’ 보고  |
| 2010.12.04. | Green College 2기 수료식 및 시상식 개최   |
| 2010.12.06  | 제10차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 그린카 미래전략-환경친화적 자동차의 개발·보급계획(서울시 그린카 보급 사례), ② 전자문서를 통한 녹색경제 활성화 방안, ③ 저탄소 녹색성장 교육기반 구축과 실천을 위한 녹색교육 활성화 방안 |
| 2010.12.06. | 제2회 국가녹색기술대상 시상   |
| 2010.12.29. | ‘녹색성장 e-아카데미’ 제작·배포   |
| 2011.01.03. | 『키워드로 보는 녹색성장』 제작·배포  |
| 2011.01.05. | 『녹색성장 바로알기』 발간  |
| 2011.01.11. | ‘G20 성공과 더 큰 대한민국’ 합동보고대회 개최  |
| 2011.03.01. | 「온실가스 배출권 거래제에 관한 법률안 입법 예고」 (~03.03)   |
| 2011.03.03. | 녹색제도금융분과위원회 개최  |
| 2011.03.04. | 녹색교육기관 간담회 개최   |
| 2011.03.10. | 기후변화에너지분과위원회 개최   |
| 2011.03.16. | 「온실가스에너지 목표관리 운영 등에 관한 지침」 확장·고시  |
| 2011.03.17. | 녹색생활 분과위원회 개최   |

| 일자          | 활동 내용   |
|-------------|---|
| 2011.03.24. | ‘녹색금융종합포털’ 오픈   |
| 2011.03.24. | 제6차 녹색금융협의체 회의 개최   |
| 2011.03.30. | 녹색제도금융분과위원회 개최  |
| 2011.04.03. | 2011년 제1차 UN 기후변화협상회의 참석  |
| 2011.04     | ‘녹색생활 실천주간’ 추진(4.16-4.22) 및 지구의 날 기념식. 언플러그드 콘서트(4.22)개최  |
| 2011.04     | 지역녹색성장 권역별 설명회(4.26 울산, 4.28 대전, 4.29 서울)   |
| 2011.04.11. | 녹색제도금융분과위원회 개최  |
| 2011.04.14. | 신성장동력 강화전략 보고대회 개최 ※ ① 신성장동력 점검과 향후 정책과 제, ②신성장동력 금융 강화방안, ③신성장동력 인력 강화방안                                       |
| 2011.04.15. | 녹색성장산업분과위원회 개최  |
| 2011.05.04. | 한국시민자원봉사회 녹색실천 양해각서(MOU) 체결   |
| 2011.05.12. | 2011 녹색교육기관지정서 수여식 개최   |
| 2011.05.12. | 제1차 한국-덴마크 녹색동맹체결 회의(덴마크) 참석  |
| 2011.05.13. | 기후변화에너지분과위원회 개최   |
| 2011.05.19. | 지역녹색성장 확산을 위한 컨퍼런스 개최   |
| 2011.05.20. | 녹색교육 관계부처 점검회의 개최   |
| 2011.05.24. | ‘OECD각료이사회(MCM)’ 참석   |
| 2011.05.25. | G20 트로이카 회의 참석  |
| 2011.05.26. | 2011 상반기 지역 녹색성장 우수사례 발표대회 개최   |
| 2011.06.02. | 녹색성장산업분과위원회 개최  |
| 2011.06.04  | 2011년 제2차 UN 기후변화협상회의 참석  |
| 2011.06.08. | 제11차 녹색성장위원회 보고대회 개최 ※ ① 생활 속 녹색 생활문화 확산 방안 - 그린카드 및 음식물 문화 개선, LED조명 보급 활성화, 도시농업 활성화, ②녹색건축물 추진성과 및 향후 활성화 방안 |
| 2011.06.20. | ‘글로벌 녹색성장 서밋 2011’ (부제: 지구책임적 문명건설) 개최  |
| 2011.06.24. | ‘제1회 녹색건축 한마당’ 행사 개최  |
| 2011.07.08. | 녹색생활 분과위원회 개최   |
| 2011.07.13  | 그린캠퍼스 확산을 위한 관계기관* 양해각서 체결(*녹색성장위원회, 교육과 학기술부, 환경부, 지식경제부, 국토해양부, 대학교육협의회, 전문대학협의 회)                            |
| 2011.08.01. | Green College 3기 졸업식 및 시상식 개최   |
| 2011.08.30. | 녹색생활 분과위원회 개최   |
| 2011.09.07. | 제1차 녹색성장위원회 이행점검회의 개최 ※ ① 그린카 산업발전대책 이 행점검 결과 및 향후 대책, ② 공공건축에너지 효율향상 이행점검 결과 및 향후 대책                           |

| 일자             | 활동 내용   |
|----------------|---|
| 2011.09.26.    | 지역 녹색성장 체험명소 선정   |
| 2011.09.27.    | 'Planetworkshops' 녹색성장 기후변화 컨퍼런스 참석   |
| 2011.10.03.    | ASEM 녹색성장포럼 참석  |
| 2011.10.11.    | 'Global Green Growth Forum (덴마크)' 참석  |
| 2011.10.12.    | 제주도 녹색성장현장방문 순회간담회  |
| 2011.10.19     | Rio+20 아태지역준비회의 참석  |
| 2011.10.31.    | 지역녹색성장책임관회의 및 2011 하반기 지역 녹색성장 우수사례 발표대회  |
| 2011.10.31.    | 제3기 녹색성장위원회 민간위원 선정   |
| 2011.10.31.    | 제12차 녹색성장위원회 보고대회 및 제2차 이행점검회의 개최 ※ 신재생에너지 정책 이행점검 결과 및 향후대책  |
| 2011.11.04.    | 울산 녹색성장현장방문 순회간담회   |
| 2011.11.08.-09 | 전북대전 녹색성장현장방문 순회간담회   |
| 2011.11.09.    | 2011 생생도시 경연대회  |
| 2011.11.15.    | 녹색생활분과위원회 개최  |
| 2011.11.18.    | 제3차 녹색성장 정책 이행점검 관계장관회의 개최  |
| 2011.11.21.    | 녹색교육 관계전문가 (초중고교장, 그린캠퍼스 관련대학) 간담회 개최   |
| 2011.11.22.    | 녹색성장 정책협의회 개최   |
| 2011.11.25.-26 | 제3기 녹색성장위원회 민간위원 워크숍 개최   |
| 2011.11.28.    | 제3차 녹색성장위원회 이행점검회의 개최 ※ ① 녹색생활 인식개선 및 실천 강화 방안, ② 지방 녹색성장 우수사례 발표   |
| 2011.11.29.    | 부산 세계개발원조총회(HLF-4) 참석   |
| 2011.11.30     | '제17차 유엔기후변화협약 당사국 총회(COP17, 남아공 더빈)' 참석  |
| 2011.12.01.    | 부산 녹색성장현장방문 순회간담회 개최  |
| 2011.12.28.    | 제13차 녹색성장위원회 보고대회 및 제4차 이행점검회의 개최 ※ ① 민간과 국제사회에서 바라본 녹색성장 정책-OECD 녹색성장지표로 본 우리나라 녹색성장 추이, 한국의 녹색경쟁력 국제비교(SERI), 한국 녹색성장의 성과 및 과제, ② 2011년 녹색성장 특정평가 결과, ③ 2012년 녹색성장 어젠다의 국제적 확산 전략 |
| 2012.01.16     | 기후변화에너지분과위원회 개최   |
| 2012.01.16.    | 녹색전략제도분과위원회 개최  |
| 2012.01.16     | 녹색기술산업분과위원회 개최  |
| 2012.01.16     | 중앙, 지방 녹색성장위원회 위원장 간담회  |
| 2012.01.16.    | 녹색생활분과위원회 개최  |
| 2012.01.16.    | 녹색성장위원회 민간위원 신년 간담회 개최  |
| 2012.01.18.    | 유관기관 협의회 개최   |

| 일자             | 활동 내용   |
|----------------|---|
| 2012.01.19.    | 16개 시도 지방 녹색성장위원회 위원장 회의 및 충남 녹색성장순회간담회   |
| 2012.01.26     | 제14차 녹색성장위원회 보고대회 및 제5차 이행점검회의 개최 ※ ① 녹색성장위원회 2012년 업무 보고, ② 녹색기술 R&D 이행점검 결과 및 R&D 지원 개선 방안  |
| 2012.02.09.    | 녹색교육 우수사례 발표대회  |
| 2012.02.09.    | 녹색체험교육 활성화를 위한 서울신문사 양해각서(MOU) 체결   |
| 2012.02.17.    | 녹색성장교육(교육기부) 활성화를 위한 공공기관 임원 간담회 개최   |
| 2012.02.17.    | 녹색기술산업분과위원회 개최  |
| 2012.02.17.    | 기후변화에너지분과위원회 개최   |
| 2012.02.28.    | 제15차 녹색성장위원회 보고대회 및 제6차 이행점검회의 개최 ※ ① 스마트 그리드 이행점검, ② LED 발전 및 보급 이행점검                        |
| 2012.03.07.    | 강원도 녹색성장 현장방문 순회간담회   |
| 2012.03.16.    | 2012 녹색교육기관 지정서 수여식 개최  |
| 2012.03.16.    | 자전거 이용 활성화를 위한 관계자 간담회 개최   |
| 2012.03.19.    | 경기도 녹색성장 현장방문 순회간담회   |
| 2012.03.20.    | 전남 녹색성장현장방문 순회간담회   |
| 2012.03.23.    | 녹색생활분과위원회 개최  |
| 2012.03.24.    | 녹색산업협의체 회의 개최   |
| 2012.03.26.    | 경북 녹색성장 순회간담회   |
| 2012.03.28.    | 녹색성장위원회 민간위원 보고대회 안건 관련 간담회 개최  |
| 2012.03.28.    | 기후변화에너지분과위원회 개최   |
| 2012.03.29.    | 녹색기술산업분과위원회 개최  |
| 2012.04.02.    | 제16차 녹색성장위원회 보고대회 및 제7차 이행점검회의 개최 ※ ① 에너지효율 제고방안, ② 육상풍력발전 입지규제 개선방안, ③ 지능형 전력망(스마트 그리드) 기본계획 |
| 2012.04.10.    | 녹색교육기관 간담회 개최   |
| 2012.04.12.    | 녹색생활 분과위 ‘선진 수처리·신재생 에너지 시설’ 방문   |
| 2012.04.19.    | 생생도시 협의회 구성을 위한 관계 지자체 회의   |
| 2012.04.19.    | 제7차 녹색금융협의체 회의 개최   |
| 2012.04.20     | 녹색기술산업분과위원회 개최  |
| 2012.04.20.    | 녹색성장체험관 리뉴얼 개관 행사   |
| 2012.04.21.    | ‘녹색생활 실천행사’ 개최  |
| 2012.04.27.-28 | Green College 4기 입학식 개최   |
| 2012.05.02.    | 제17차 녹색성장위원회 보고대회 및 제8차 이행점검회의 개최 ※ ① 녹색금융, ② 녹색ODA   |

| 일자              | 활동 내용  |
|-----------------|--|
| 2012.05.10.-11  | ‘글로벌 녹색성장 서밋(GGGS) 2012’ 개최 ※ 제레미 리프킨, OECD 사무총장 등 참석, 국제사회 녹색성장 논의 플랫폼 제공   |
| 2012.05.15.     | 한-덴마크 녹색동맹 제2차 연례양자회의  |
| 2012.05.23.     | 제18차 녹색성장위원회 보고대회 및 제9차 이행점검회의 개최 ※ ① 물산업 육성 및 해외진출 활성화 방안 이행점검과 향후 대책, ② ‘녹색성장 5개년 계획’ 추진에 따른 일자리 창출 성과, ③ Rio+20 및 G20 정상회의 녹색성장 논의 대응 방향    |
| 2012.05.29.     | 배출권 거래제법 시행령 제정 관련 전문가 회의 개최   |
| 2012.06.08.     | 배출권 거래제 관련 전문가 간담회 개최  |
| 2012.06.13.     | 제19차 녹색성장위원회 보고대회 및 제10차 이행점검회의 개최 ※ ① 여름철 기상전만과 폭염대책, ② 녹색소비 활성화 및 녹색생활 실천 방안, ③ 에너지 고효율 제품 보급 확대방안, ④ 에너지 위너상 선정결과 및 에너지 고효율 제품의 체험홍보전 개최 계획 |
| 2012.06.18.-21  | 2013년 온실가스 목표관리제 업종별 배출허용량 확정을 위한 공동작업반 회의   |
| 2012.06.20.-22. | ‘UN 지속가능발전정상회의(Rio+20)’ 참가 ※ 이명박 대통령·환경부장관·양수길민간위원장 등 참석, “The Future We Want” 채택  |
| 2012.06.22.     | 2012년 상반기 지역 녹색성장 우수사례 발표대회 개최   |
| 2012.06.25.     | 2012년 녹색건축 한미당 행사  |
| 2012.07.02.     | 기후변화에너지분과위원회 개최  |
| 2012.07.03.     | 녹색기술산업분과위원회 개최   |
| 2012.07.05.     | 경상남도 녹색성장 포럼 개최  |
| 2012.07.06.     | 녹색수련활동기관 지정서 수여식   |
| 2012.07.09.     | 배출권 거래제 관련 전문가 회의 개최   |
| 2012.07.10.     | 경상북도 녹색성장 포럼 개최  |
| 2012.07.12.-13  | 2012년 녹색성장위원회 민간위원 워크숍 개최  |
| 2012.07.12.     | ‘녹색성장의 성과와 과제’ 공개토론회 개최  |
| 2012.07.13.     | 2013년 목표관리제 업종별 배출허용량 확정을 위한 공동작업반 회의 참석   |
| 2012.07.23.     | 녹색성장위원회 및 3청(산림청, 농진청, 기상청) 간 MOU 협약식 체결   |
| 2012.07.24      | 지방녹색성장책임관 회의 개최  |
| 2012.08.02      | Green College 4기 졸업식   |
| 2012.08.17.     | 배출권 거래제법 시행령 공청회 개최  |
| 2012.08.27.     | 민간위원 대상 “녹색성장의 성과와 과제” 비공개 컨퍼런스 개최   |
| 2012.08.31.     | 제20차 녹색성장위원회 보고대회 ※ ① 지방녹색성장 추진서오가 및 향후 과제, ② 광역지자체 녹색성장 우수사례, ③ 기초지자체 녹색성장 우수사례, ④ 지방이전청사 녹색건축 추진현황 및 향후 계획                                   |



| 일자                 | 활동 내용   |
|--------------------|---|
| 2012.09.06.        | 녹색성장위원회 민간위원 보고대회 안전 관련 간담회 개최  |
| 2012.09.06.-10.    | 세계자연보전총회 참석 (위원장 및 단장)  |
| 2012.09.07.-08.    | 재정학회와 ‘녹색성장과 재정’ 세미나 공동개최   |
| 2012.09.16.-21     | IWA (International Water Association: 국제 물협회) 세계물회의 참석(위원장님)  |
| 2012.09.19.        | 제21차 녹색성장위원회 보고대회 및 제11차 이행점검회의 개최 ※ ① 생물다양성 정책 이행점검 결과 및 향후대책, ② 생물다양성 보전과 지속가능한 이용을 위한 실천사례, ③ 2012 세계자연보전총회 개최결과 및 향후 과제, ④ 농림수산물분야 기후변화 영향 및 대응계획 |
| 2012.09.20.        | 2012 녹색성장 생생도시 경연대회 개최  |
| 2012.09.28.        | ‘녹색성장 더 큰 대한민국’ 정책홍보지 발간  |
| 2012.10.04.        | 충남지방녹색성장 포럼 개최  |
| 2012.10.08.-09     | Global Green Growth Forum 2012 참가   |
| 2012.10.15.        | 녹색기술산업분과위원회 개최  |
| 2012.10.18.-20     | GCF (Green Climate Fund) 제2차 이사회 참가   |
| 2012.10.21.-23     | 기후변화 각료회의 (Pre-COP) 참가  |
| 2012.10.26.        | 2012 하반기 지역녹색성장우수사례 발표대회 개최   |
| 2012.10.30.        | 저탄소 녹색성장 박람회 개최   |
| 2012.10.30.        | 경기지방녹색위 순회간담회 개최  |
| 2012.11.02.-03     | Green College 워크숍 실시  |
| 2012.11.15.        | 배출권거래제 법률 시행  |
| 2012.11.22.        | 전기요금 체계개편 공청회 개최  |
| 2012.11.19.        | Green Korea 2012 국제학술대회 참가  |
| 2012.11.26.-12.08. | ‘제18차 UN 기후변화협약 당사국총회(COP18)’ 참가  |
| 2012.12.04.        | 그린캠퍼스 활성화 세미나   |
| 2012.12.13.        | 2012 생생도시 시상식   |
| 2012.12.17.        | 제2회 녹색교육 우수사례 표창 및 발표회  |
| 2012.12.21.        | 경북지방녹색성장 포럼   |
| 2012.12.26.        | 중앙지방 녹색성장위원장 정기회의 개최  |
| 2013.02.04.        | 제22차 녹색성장위원회 보고대회 - 녹색위 민간위원, 녹색성장 10대 과제 제안  |

자료 : 녹색성장위원회 (2013), 104-111.

**<부록 5> 지속가능발전위원회 민간위원 명단**

| 구분                      | 성명       | 소속 및 직위           | 구분   |
|-------------------------|----------|-------------------|------|
| 제1기<br>(* 00.9월<br>출범)  | 강문규(위원장) | 새마을운동중앙회장         | 시민사회 |
|                         | 노용희      | 배달독색연합 고문         | 시민사회 |
|                         | 서한태      | ‘푸른전남21’추진협의회상임의장 | 시민사회 |
|                         | 박영숙      | 한국환경사회정책연구소소장     | 시민사회 |
|                         | 최열       | 환경운동연합사무총장        | 시민사회 |
|                         | 유재현      | 세민재단이사장           | 시민사회 |
|                         | 박이동      | 성균관대 명예교수         | 학계   |
|                         | 권태준      | 서울대교수             | 학계   |
|                         | 이정전      | 서울대교수             | 학계   |
|                         | 정현식      | 성균관대교수            | 학계   |
|                         | 김귀곤      | 서울대교수             | 학계   |
|                         | 송보경      | 서울여대교수            | 학계   |
|                         | 이정식      | 국토연구원장            | 학계   |
|                         | 박종식      | 삼성지구환경연구소장        | 산업계  |
|                         | 이상은      | 한국환경정책평가연구원장      | 학계   |
|                         | 이진순      | 한국개발연구원장          | 학계   |
|                         | 장현준      | 에너지경제연구원장         | 학계   |
|                         | 손병두      | 전국경제인연합회 부회장      | 산업계  |
|                         | 정만조      | 변호사               | 법조계  |
|                         | 장명수      | 한국일보 사장           | 언론계  |
|                         | 이헌재      | 재정경제부 장관          | 당연직  |
|                         | 이정빈      | 외교통상부 장관          | 당연직  |
|                         | 최인기      | 행정자치부 장관          | 당연직  |
|                         | 서정욱      | 과학기술부 장관          | 당연직  |
|                         | 박지원      | 문화관광부 장관          | 당연직  |
|                         | 김성훈      | 농림부 장관            | 당연직  |
|                         | 김영호      | 산업자원부 장관          | 당연직  |
|                         | 김명자      | 환경부 장관            | 당연직  |
|                         | 김윤기      | 건설교통부 장관          | 당연직  |
|                         | 이항규      | 해양수산부 장관          | 당연직  |
|                         | 진념       | 기획예산처 장관          | 당연직  |
|                         | 안병우      | 국무조정실장            | 당연직  |
| 제3기<br>(* 03.12월<br>출범) | 고철환(위원장) | 서울대교수             | 학계   |
|                         | 이영자      | 카톨릭대사회학과교수        | 학계   |
|                         | 이기영      | 동아대사회학과교수         | 학계   |
|                         | 허상수      | 성공회대사회문화연구원교수     | 학계   |
|                         | 이희원      | 침례병원치과과장          | 산업계  |
|                         | 박종식      | 삼성지구환경연구소소장       | 산업계  |
|                         | 지영선      | 한겨레신문편집국심의위원      | 언론계  |
|                         | 장성호      | 중앙일보시민사회연구소소장     | 언론계  |

| 구분                      | 성명       | 소속 및 직위            | 구분   |
|-------------------------|----------|--------------------|------|
|                         | 임숙경      | 변호사임숙경법률사무소변호사     | 법조계  |
|                         | 이영호      | 한국종교연합대표           | 종교계  |
|                         | 이삼열      | 송실대 철학과 교수         | 종교계  |
|                         | 한지현      | 원불교여성회회장           | 종교계  |
|                         | 김주영      | 소설가                | 기타   |
|                         | 승효상      | 종합건축사사무소이로재대표      | 기타   |
|                         | 유지나      | (사)스크린쿼터문화연대이사장    | 기타   |
|                         | 박성인      | 삼성생명스포츠단부사장        | 기타   |
|                         | 이필원      | 한국노총복지부 여성국장       | 시민사회 |
|                         | 서정의      | (사)한국농업경영인중앙연합회회장  | 기타   |
|                         | 송남수      | 전국농민연대 상임대표        | 기타   |
|                         | 이혜경      | 여성문화예술기획 대표        | 여성계  |
|                         | 정광화      | 대한여성과학기술인대회회장      | 여성계  |
|                         | 정강자      | 한국여성민우회공동대표        | 여성계  |
|                         | 최상림      | 한국여성단체연합노동위원장      | 여성계  |
|                         | 김희은      | (사)여성사회교육원원장       | 여성계  |
|                         | 신혜수      | 한국여성의전화연합공동대표      | 여성계  |
|                         | 김미선      | 국제신문논설위원실논설위원      | 여성계  |
|                         | 이학영      | YMCA전국연맹사무총장       | 시민사회 |
|                         | 장희익      | 서울대명예교수            | 학계   |
|                         | 이석영      | 한국무역협회 상근부회장       | 산업계  |
| 제4기<br>( ' 06.5월<br>출범) | 김상희(위원장) | 전 한국여성민우회 상임대표     | 시민사회 |
|                         | 김정옥      | 서울대교수              | 학계   |
|                         | 김재옥      | 소비자문제를연구하는시민의모임회장  | 시민사회 |
|                         | 김희은      | 여성사회교육원 원장         | 학계   |
|                         | 문국현      | 유한킴벌리 대표이사사장       | 산업계  |
|                         | 박영숙      | 한국여성민우회 생협 이사장     | 시민사회 |
|                         | 박오순      | 민주사회를위한변호사모임 환경위원장 | 법조계  |
|                         | 박종식      | 삼성지구환경연구소 소장       | 산업계  |
|                         | 손양훈      | 인천대 경제학과 조교수       | 학계   |
|                         | 신창현      | 환경분쟁연구소 소장         | 시민사회 |
|                         | 윤서성      | 한국환경정책평가연구원장       | 학계   |
|                         | 윤순진      | 서울대교수              | 학계   |
|                         | 이은희      | 서울여대교수             | 학계   |
|                         | 이 진      | 지방의제21전국협의회 상임회장   | 시민사회 |
|                         | 장재연      | 아주대 예방의학교실 교수      | 학계   |
|                         | 한경구      | 국민대 일본학전공 교수       | 학계   |
|                         | 허동수      | GS칼텍스 대표이사회장       | 산업계  |
|                         | 황희연      | 충북대 도시공학과 교수       | 학계   |
| 제5기<br>( ' 08.10월)      | 김형국      | 서울대 환경대학원 명예교수     | 학계   |
|                         | 강승필      | 서울대 건설환경공학부 교수     | 학계   |

| 구분                     | 성명        | 소속 및 직위             | 구분   |
|------------------------|-----------|---------------------|------|
| 출범)                    | 권형기       | 한라산업개발(주)대표이사       | 산업계  |
|                        | 김귀곤       | 서울대조경·지역시스템공학부교수    | 학계   |
|                        | 김응호       | 홍익대 토목공학과 교수        | 학계   |
|                        | 김학운       | 계명대 환경방재시스템학과 교수    | 학계   |
|                        | 문희화       | 고려대 국제대학원 초빙교수      | 학계   |
|                        | 민경석       | 경북대 환경공학과 교수        | 학계   |
|                        | 박상열       | 김&장법률사무소변호사         | 법조계  |
|                        | 박성제       | 미래수자원환경연구소 소장       | 학계   |
|                        | 박정희       | (사)그린웨일리그린스카우트연합총재  | 시민사회 |
|                        | 박태주       | 한국환경정책·평가연구원장       | 학계   |
|                        | 우주호       | 국토&환경연구소장           | 학계   |
|                        | 윤주환       | 고려대 환경시스템공학과 교수     | 학계   |
|                        | 이경식(자승스님) | 은정불교문화진흥원 이사장       | 종교계  |
|                        | 이상원       | 대경습지보전회 회장          | 시민사회 |
|                        | 이육한       | 숙명여자대 법학부 교수        | 학계   |
|                        | 이정학       | 서울대 화학생물공학부 교수      | 학계   |
|                        | 이창석       | 서울여자대 생명환경공학전공 교수   | 학계   |
|                        | 정도영       | 한국상하수도협회 상근부회장      | 기타   |
|                        | 정연택       | 한국기독교총연합회 사무총장      | 종교계  |
|                        | 최승일       | 고려대 환경시스템공학과 교수     | 학계   |
|                        | 현인환       | 단국대 토목환경전공 교수       | 학계   |
|                        | 강만수       | 기획재정부 장관            | 당연직  |
|                        | 원세훈       | 행정안전부 장관            | 당연직  |
|                        | 장태평       | 농림수산식품부 장관          | 당연직  |
|                        | 이윤호       | 지식경제부 장관            | 당연직  |
|                        | 이만의       | 환경부 장관              | 당연직  |
|                        | 정종환       | 국토해양부 장관            | 당연직  |
| 제6기<br>(* 10.9월<br>출범) | 박준우(위원장)  | 상명대학교경제학교수          | 학계   |
|                        | 김귀곤       | 서울대학교명예교수           | 학계   |
|                        | 김응호       | 홍익대학교 공과대학 교수       | 학계   |
|                        | 민경석       | 경북대학교 환경공학과 교수      | 학계   |
|                        | 강승필       | 서울대학교 건설환경공학 부교수    | 학계   |
|                        | 김정인       | 중앙대학교 산업경제학과 교수     | 학계   |
|                        | 이미영       | 순천향대 의료생명공학과 교수     | 학계   |
|                        | 김창길       | 한국농촌경제연구원 축산·환경팀장   | 학계   |
|                        | 김봉진       | 이화여자대학교 경영대학 부교수    | 학계   |
|                        | 김 렬       | 영남대학교 교수            | 학계   |
|                        | 문숙재       | 이화여자대학교 소비자학과 교수    | 학계   |
|                        | 최석진       | 환경보전협회 부회장          | 시민사회 |
|                        | 한현미       | 아시아나항공(주) 환경고객부문 상무 | 산업계  |
|                        | 안중우       | 유한킴벌리지속가능경영본부장      | 산업계  |
|                        | 박상열       | 김.장법률사무소 소속 변호사     | 법조계  |

| 구분                       | 성명        | 소속 및 직위                 | 구분   |
|--------------------------|-----------|-------------------------|------|
|                          | 조기연       | 서울신학대학교 부교수             | 종교계  |
|                          | 김길성(혜경스님) | 대한불교조계종 총무원 사회부장        | 종교계  |
|                          | 남미정       | (사)여성환경연대 공동대표          | 시민사회 |
|                          | 하 성       | 기획재정부 (미래전략정책관)         | 당연직  |
|                          | 오동호       | 행정안전부 (지역발전정책국장)        | 당연직  |
|                          | 오경태       | 농림수산식품부 (녹색성장정책관)       | 당연직  |
|                          | 박청원       | 지식경제부 (산업경제정책관)         | 당연직  |
|                          | 송재용       | 환경부 (녹색환경정책관)           | 당연직  |
|                          | 공석        | 국토해양부 (국토정책국장)          | 당연직  |
| 제7기<br>( ' 12.11월<br>출범) | 민경석(위원장)  | 경북대학교 환경공학과교수           | 학계   |
|                          | 성현찬       | 단국대학교 생명자원대학 교수         | 학계   |
|                          | 송인주       | 서울연구원 연구위원              | 학계   |
|                          | 이명주       | 명지대학교 건축대학 부교수          | 학계   |
|                          | 김정인       | 중앙대학교 경영경제계열 교수         | 학계   |
|                          | 강승필       | 서울대학교 건설환경공학 부교수        | 학계   |
|                          | 옥곤        | 부경대학교 환경대기과학과 교수        | 학계   |
|                          | 한화진       | 한국환경정책·평가연구원부원장         | 학계   |
|                          | 박주양       | 한양대학교 건설환경공학과 교수        | 학계   |
|                          | 문현주       | 한국환경정책평가연구원 선임연구위원      | 학계   |
|                          | 이강근       | 서울대학교 교수                | 학계   |
|                          | 안중우       | 성신여자대학교 교수              | 학계   |
|                          | 박준우       | 상명대학교 금융경제학과 교수         | 학계   |
|                          | 박순애       | 서울대학교 행정대학원 교수          | 학계   |
|                          | 문숙재       | 이화여대 사회과학대학 소비자학전공 교수   | 학계   |
|                          | 문태훈       | 중앙대 사회과학대학도시계획·부동산학과 교수 | 학계   |
|                          | 김 렬       | 영남대학교 교수                | 학계   |
|                          | 안연순       | 동국대학교 의과대학 교수           | 학계   |
|                          | 박정임       | 순천향대학교 환경보건학과 교수        | 학계   |
|                          | 한현미       | 아시아나항공(주) 환경고객부문 상무     | 산업계  |
|                          | 한승호       | 충남대 환경공학과 산학협력교수        | 학계   |
|                          | 이태영       | 한국코트렐(주) 사장             | 산업계  |
|                          | 박상열       | 김·장법률사무소                | 법조계  |
|                          | 조기연       | 서울신학대학교 정교수             | 종교계  |
|                          | 안창준 (법광)  | 대한불교조계종 총무원 사회부장        | 종교계  |
|                          | 남미정       | (사)여성환경연대 공동대표          | 시민사회 |
|                          | 김미화       | 자원순환사회연대 사무총장           | 시민사회 |
|                          | 최광해       | 기획재정부 (장기전략국장)          | 당연직  |
|                          | 심보균       | 행정안전부 (지역발전정책국장)        | 당연직  |
|                          | 송준상       | 농림수산식품부 (녹색성장정책관)       | 당연직  |
|                          | 박원주       | 지식경제부 (산업경제정책관)         | 당연직  |
|                          | 이찬희       | 환경부 (녹색환경정책관)           | 당연직  |
|                          | 손병석       | 국토해양부 (국토정책국장)          | 당연직  |

| 구분                      | 성명        | 소속 및 직위              | 구분   |
|-------------------------|-----------|----------------------|------|
| 제8기<br>( ' 15.9월<br>출범) | 전영섭       | 서울대학교 경제학과 교수        | 학계   |
|                         | 공동수       | 경기대학교 생명과학과 교수       | 학계   |
|                         | 박순애       | 서울대학교행정대학원교수(현)      | 학계   |
|                         | 송인주       | 서울연구원연구위원(현)         | 학계   |
|                         | 이명주       | 명지대학교 건축학부 교수        | 학계   |
|                         | 이진환       | 상명대학교 생명과학부 교수       | 학계   |
|                         | 장창익       | 부경대 해양생산시스템관리학부 교수   | 학계   |
|                         | 전혜영       | 연세대학교 대기과학과 교수       | 학계   |
|                         | 최승일       | 고려대학교 환경시스템공학과 교수    | 학계   |
|                         | 황기연       | 홍익대학교 도시공학과 교수       | 학계   |
|                         | 김동석       | 한국개발연구원 선임연구원        | 학계   |
|                         | 김현재       | 에너지경제연구원 연구기획본부장     | 학계   |
|                         | 김홍균       | 서강대학교 경제학과 교수        | 학계   |
|                         | 최선        | 한양사이버대 경영학부 교수       | 학계   |
|                         | 문애리       | 덕성여자대학교 약학대학 약학과 교수  | 학계   |
|                         | 박정규       | 환경정책평가연구원 선임연구위원     | 학계   |
|                         | 최수명       | 전남대 지역바이오시스템공학과 명예교수 | 학계   |
|                         | 전수봉       | 대한상공회의소 본부장          | 산업계  |
|                         | 백재봉       | 대한상공회의소 위원장          | 산업계  |
|                         | 이윤정       | 김앤장법률사무소 소속 변호사      | 법조계  |
|                         | 조홍식       | 서울대 법대 교수            | 학계   |
|                         | 서주영(정문스님) | 대한불교조계종 사회부장         | 종교계  |
|                         | 조기연       | 서울신학대학교 정교수          | 종교계  |
|                         | 김미화       | 자원순환사회연대 사무총장        | 시민사회 |
|                         | 하지원       | 에코맘 코리아 대표           | 시민사회 |

<부록 6> 녹색성장위원회 민간위원 명단

| 구분                      | 성명       | 소속 및 직위             | 구분   |
|-------------------------|----------|---------------------|------|
| 제1기<br>( ' 09.2월<br>출범) | 김형국(위원장) | 서울대학교 환경대학원 명예교수    | 학계   |
|                         | 강창희      | 국회의장                | 기타   |
|                         | 곽재원      | 중앙일보 과학기술대기자        | 언론계  |
|                         | 김경민      | 한양대 정치외교학과 교수       | 학계   |
|                         | 김성일      | 서울대 산림과학부 교수        | 학계   |
|                         | 김창원      | 부산대 환경공학과 교수        | 학계   |
|                         | 김학운      | 계명대 환경대학 교수         | 학계   |
|                         | 김현진      | 서울과학종합대학원 교수        | 학계   |
|                         | 김건       | 고려대 화학과 교수          | 학계   |
|                         | 문승일      | 서울대 전기공학부 교수        | 학계   |
|                         | 박상용      | 연세대 경영학과 교수         | 학계   |
|                         | 박종구      | 서울산업대 에너지정책학과 교수    | 학계   |
|                         | 박찬희      | 중앙대 경영학과 교수         | 학계   |
|                         | 박철휘      | 서울시립대 환경공학부 교수      | 학계   |
|                         | 손양훈      | 인천대 경제학과 교수         | 학계   |
|                         | 송혜자      | 우암닷컴 사장             | 산업계  |
|                         | 신정식      | 건국대 경영대학원 석좌교수      | 학계   |
|                         | 양수길      | 국가경영전략연구원장          | 학계   |
|                         | 이상원      | 대경습지보전회장            | 시민사회 |
|                         | 이수영      | 코오롱그룹 전략기획팀 전무      | 산업계  |
|                         | 이승한      | 홈플러스그룹회장            | 산업계  |
|                         | 이욱한      | 숙명여대 법학과 교수         | 학계   |
|                         | 이인범      | 포항공과대 화학공학과 교수      | 학계   |
|                         | 이정재      | 서울대 조경지역시스템공학부 교수   | 학계   |
|                         | 전의찬      | 세종대 지구환경과학부 교수      | 학계   |
|                         | 정태용      | 아시아개발은행 선임이코노미스트    | 학계   |
|                         | 최인호      | 법무법인 산성 대표변호사       | 법조계  |
|                         | 한미숙      | 이노비즈협회장             | 산업계  |
|                         | 허중수      | 경북대 신소재공학부 교수       | 학계   |
|                         | 홍성안      | KIST 연료전지연구센터 책임연구원 | 학계   |
| 제2기<br>( ' 10.7월<br>출범) | 양수길(위원장) | 국가경영전략연구원장          | 학계   |
|                         | 권영걸      | 서울대 미대 디자인학부 교수     | 학계   |
|                         | 김도년      | 성대 건축공학과 교수         | 학계   |
|                         | 김희재      | All That Story 대표   | 기타   |
|                         | 김희집      | Accenture 대표        | 산업계  |
|                         | 남궁은      | 명지대 환경생명공학과 교수      | 학계   |
|                         | 노희진      | 자본시장연구원 정책제도실장      | 학계   |
|                         | 박석순      | 이화여대 환경공학과 교수       | 학계   |
|                         | 백만기      | 前 특허청 국장, 김&장 변리사   | 기타   |
|                         | 신동천      | 연세대 경제학과 교수         | 학계   |

| 구분                       | 성명       | 소속 및 직위           | 구분   |
|--------------------------|----------|-------------------|------|
|                          | 신무환      | 명지대 신소재공학과 교수     | 학계   |
|                          | 신현석      | 부산대 사회환경시스템공학부 교수 | 학계   |
|                          | 오재호      | 부경대 환경대기과학과 교수    | 학계   |
|                          | 이명규      | 기후변화에너지연구소장       | 기타   |
|                          | 이상엽      | KAIST 생명화학공학과 교수  | 학계   |
|                          | 이은영      | 소비자시민모임 기획처장      | 시민사회 |
|                          | 이재훈      | 前 지경부 차관          | 기타   |
|                          | 이지순      | 서울대 경제학과 교수       | 학계   |
|                          | 정서용      | 고려대 국제학부 교수       | 학계   |
|                          | 조홍식      | 서울대 법대 교수         | 학계   |
|                          | 하지원      | 에코맘 코리아 대표        | 시민사회 |
|                          | 강창희      | 전 과기부 장관          | 기타   |
|                          | 곽재원      | 중앙일보 과학기술대기자      | 언론계  |
|                          | 김건       | 고려대 화학과 교수        | 학계   |
|                          | 김성일      | 서울대 산림과학부 교수      | 학계   |
|                          | 김현진      | 서울과학종합대학원 교수      | 학계   |
|                          | 문승일      | 서울대 전기공학부 교수      | 학계   |
|                          | 박상용      | 연세대 경영학과 교수       | 학계   |
|                          | 박철휘      | 서울시립대 환경공학부 교수    | 학계   |
|                          | 송혜자      | 우암닷컴 사장           | 산업계  |
|                          | 신정식      | 건국대 경영대학원 석좌교수    | 학계   |
|                          | 이상원      | 대경습지보전회장          | 시민사회 |
|                          | 이인범      | 포항공과대 화학공학과 교수    | 학계   |
|                          | 한미숙      | 이노비즈협회장           | 산업계  |
|                          | 허증수      | 경북대 신소재공학부 교수     | 학계   |
|                          | 홍성안      | 한국과학기술연구원 책임연구원   | 학계   |
| 제3기<br>( ' 11.10월<br>출범) | 양수길(위원장) | 전 국가경영전략연구원장      | 학계   |
|                          | 정진승      | APEC 기후센터 소장      | 학계   |
|                          | 이승훈      | 서울대 경제학과 명예교수     | 학계   |
|                          | 김균섭      | 신성솔라에너지 대표        | 산업계  |
|                          | 신미남      | 퓨얼셀파워 대표이사        | 산업계  |
|                          | 배성열      | 한양대 화학공학과 교수      | 학계   |
|                          | 김동식      | 기상산업협회회장          | 산업계  |
|                          | 위금숙      | 위기관리연구소장          | 기타   |
|                          | 이재규      | KAIST 테크노경영대학원 교수 | 학계   |
|                          | 강진아      | 서울대 교수(기술경영경제정책)  | 학계   |
|                          | 강영철      | 폴무원홀딩스 사장         | 산업계  |
|                          | 황건호      | 전 투자금융협회장         | 산업계  |
|                          | 김광식      | 성균관대 행정학과 교수      | 학계   |
|                          | 장훈       | 중앙대 정외과 교수        | 학계   |
|                          | 이동수      | 경희대 공공대학원장        | 학계   |



| 구분                       | 성명       | 소속 및 직위               | 구분   |
|--------------------------|----------|-----------------------|------|
|                          | 이명주      | 명지대 건축학과 교수           | 학계   |
|                          | 고산       | Tide Institute 대표     | 산업계  |
|                          | 김인규      | 한국방송협회장, KBS사장        | 언론계  |
|                          | 심은석      | 한국초중고교장연합회장           | 기타   |
|                          | 구자열      | LS전선 회장, 싸이클연맹회장      | 산업계  |
|                          | 주봉현      | 울산대학교 건설환경공학과 교수      | 학계   |
|                          | 조홍식      | 서울대 법대 교수             | 학계   |
|                          | 이지순      | 서울대 경제학과 교수           | 학계   |
|                          | 신정식      | 건국대 경영대학원 석좌교수        | 학계   |
|                          | 문승일      | 서울대 전기공학부 교수          | 학계   |
|                          | 신동천      | 연세대 경제학과 교수           | 학계   |
|                          | 곽재원      | 중앙일보 과학기술대기자          | 언론계  |
|                          | 김희집      | Accenture 대표          | 산업계  |
|                          | 이상원      | 대경습지보전회장              | 시민사회 |
|                          | 김성일      | 서울대 산림과학부 교수          | 학계   |
|                          | 김도년      | 성대 건축공학과 교수           | 학계   |
|                          | 남궁은      | 명지대 환경생명공학과 교수        | 학계   |
|                          | 신현석      | 부산대 사회환경시스템공학부 교수     | 학계   |
|                          | 하지원      | 에코맘 코리아 대표            | 시민사회 |
| 제4기<br>( ' 13.10월<br>출범) | 이승훈(위원장) | 서울대 경제학부 명예교수         | 학계   |
|                          | 이지순      | 서울대 경제학부 교수           | 학계   |
|                          | 조홍식      | 서울대 법대 교수             | 학계   |
|                          | 차문중      | 한국개발연구원 선임연구위원        | 학계   |
|                          | 이희일      | 한국해양과학기술원 책임연구위원      | 학계   |
|                          | 김정인      | 중앙대 경영경제대 교수          | 학계   |
|                          | 정진승      | APEC 기후센터 소장          | 학계   |
|                          | 전의찬      | 세종대 환경에너지융합학과 교수      | 학계   |
|                          | 허은녕      | 서울대 에너지시스템공학부 교수      | 학계   |
|                          | 강승진      | 한국산업기술대 지식기반기술에너지대학원장 | 학계   |
|                          | 조성경      | 명지대 방목기초교육대학 교수       | 학계   |
|                          | 김희집      | Accenture 대표          | 산업계  |
|                          | 신미남      | 퓨얼셀파워 대표이사            | 산업계  |
|                          | 문승일      | 서울대 전기공학부 교수          | 학계   |
|                          | 설대우      | 중앙대 약학대 교수            | 학계   |
|                          | 지흥기      | 영남대 건설시스템공학과 교수       | 학계   |
|                          | 손양훈      | 에너지경제연구원장             | 학계   |
|                          | 신의순      | 연세대 경제학부 교수           | 학계   |
|                          | 김재옥      | 소비자시민모임 회장            | 시민사회 |
|                          | 김도년      | 성대 건축공학과 교수           | 학계   |
|                          | 김광식      | 성균관대 행정학과 교수          | 학계   |
| 제5기                      | 이승훈(위원장) | 서울대 경제학부 명예교수         | 학계   |

| 구분                      | 성명       | 소속 및 직위                  | 구분   |
|-------------------------|----------|--------------------------|------|
| (' 14.12월<br>출범)        | 이지순      | 서울대 경제학부 교수              | 학계   |
|                         | 조홍식      | 서울대 법대 교수                | 학계   |
|                         | 차문중      | 한국개발연구원 선임연구위원           | 학계   |
|                         | 김재옥      | 소비자시민모임 회장               | 시민사회 |
|                         | 한삼희      | 조선일보 논설위원                | 언론계  |
|                         | 정진승      | APEC 기후센터 소장             | 학계   |
|                         | 한화진      | 환경정책평가연구원 선임연구위원         | 학계   |
|                         | 김정인      | 중앙대 경영경제대 교수             | 학계   |
|                         | 전의찬      | 세종대 환경에너지융합학과 교수         | 학계   |
|                         | 신동천      | 연세대 경제학과 교수              | 학계   |
|                         | 강승진      | 한국산업기술대 지식기반기술에너지대학원장    | 학계   |
|                         | 허은녕      | 서울대 에너지시스템공학부 교수         | 학계   |
|                         | 조성경      | 명지대 방목기초교육대학 교수          | 학계   |
|                         | 손양훈      | 에너지경제연구원장                | 학계   |
|                         | 김희집      | 서울대 행정대학원 초빙교수           | 산업계  |
|                         | 문승일      | 서울대 전기공학부 교수             | 학계   |
|                         | 신미남      | (주)두산퓨얼셀 사장              | 산업계  |
|                         | 김도년      | 성균관대 건축공학과 교수            | 학계   |
|                         | 남기석      | 전북대 화학공학부 교수             | 학계   |
|                         | 한경섭      | 포항공대 기계공학과 교수            | 학계   |
| 제6기<br>(' 15.12월<br>출범) | 이지순(위원장) | 서울대 경제학부 교수              | 학계   |
|                         | 성창모      | 녹색기술센터소장                 | 학계   |
|                         | 김재옥      | 소비자시민모임 회장               | 시민사회 |
|                         | 조홍식      | 서울대 법대 교수                | 학계   |
|                         | 조성봉      | 송실대 경제학과 교수              | 학계   |
|                         | 김수이      | 홍익대 상경학부 교수              | 학계   |
|                         | 전의찬      | 세종대 환경에너지융합학과 교수         | 학계   |
|                         | 한화진      | 환경정책평가연구원 선임연구위원         | 학계   |
|                         | 김재영      | 서울대 건설환경공학부 교수           | 학계   |
|                         | 정장표      | 경성대 건설환경도시공학부 교수         | 학계   |
|                         | 신동천      | 연세대 경제학과 교수              | 학계   |
|                         | 강승진      | 한국산업기술대<br>지식기반기술에너지대학원장 | 학계   |
|                         | 허은녕      | 서울대 에너지시스템공학부 교수         | 학계   |
|                         | 조성경      | 명지대 방목기초교육대학 교수          | 학계   |
|                         | 손양훈      | 에너지경제연구원장                | 학계   |
|                         | 김희집      | 서울대 행정대학원 초빙교수           | 산업계  |
|                         | 신미남      | (주)두산퓨얼셀 사장              | 산업계  |
|                         | 김도년      | 성균관대 건축공학과 교수            | 학계   |
|                         | 남기석      | 전북대 화학공학부 교수             | 학계   |
|                         | 한경섭      | 포항공대 기계공학과 교수            | 학계   |
|                         | 홍준희      | 가천대 에너지IT과 교수            | 학계   |

## **Abstract**

# Study on Institutions for Policy Coordination of Cross-cutting Issues

Hyun-Jung Lim

Department of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

As society is complicated and diverse, and a growing number of political and administrative participation in the private sector is expanding, there is a growing number of cross-cutting policies that are difficult for a ministry to perform independently. Since 1980, this trend has been reinforced by the influence of NPM. It is becoming a major task of governments to seek a system of policies that can effectively coordinate cross-cutting policies under the participation of various public-private actors. For this, some governments have empowered the president and the center of government (Hierarchy-type coordination), and some governments have promoted wider range of stakeholder engagement in policy procedures (network-type coordination).

However, there are very few studies that explore what kinds of coordination institutions may result certain pattern and consequence of coordination.

This study examines how the coordinating institution has changed and how it has changed pattern and consequence of policy coordination. In order to achieve this, case study research was conducted. Because it is a typically cross-cutting policy, case of the Sustainable Development Policy was selected.

In Korea, the institutions of policy coordination for sustainable development policies have changed as follows. During the Kim Dae-jung administration, the Sustainable Development Policy initiated. Because of the growing demand for sustainable development, the Presidential Commission on Sustainable Development (PCSD) was established in September 2000. During the Roh Moo-hyun administration, PCSD's authority had been strengthened. The PCSD was included in the Presidential Commission on the National Agenda. During this period, 'Framework Act on Sustainable Development' was enacted. National strategy for sustainable development (NSSD) was first established in 2006. During the Lee Myung-bak administration, the Presidential Committee on Green Growth (PCGG) was established, and the committee on Sustainable Development was demoted to a committee under the Ministry of Environment. During Park Geun-hye administration, the committee on Green Growth was demoted to a committee under the office for Government Policy Coordination. Thus, there is no presidential committee to coordinate sustainable development policies for the first time.

How does this change affect the pattern of policy

coordination and consequence? Based on the discussion of prior research, this study focuses on three factors that are particularly important to policy coordination. The factors were the President's attention and participation, stakeholder engagement, and characteristics of committee's office.

The main findings of this study are as follows. First, the high level of interest in the President has a positive impact on the establishment of new organizational establishment, manpower and budget support. Furthermore, it worked positively to ensure that relevant ministries cooperated actively to coordinate sustainable development policies.

Second, limited participation of stakeholder could lead to greater implement costs. However, it did not necessarily result in smooth policy coordination because of the wider participation of stakeholder. For example, the PCSD of the Kim Dae-Jung administration guaranteed broad participation of civil society, but there was a limit that the PCSD's decision and consultation failed to lead to actual policy implementation. To overcome these limitations, additional institutions were needed.

Third, to ensure effective policy coordination, characteristics of committee's office was important. This study suggested that influence of the committee's discussion on sustainable development policies depended on position and resources of the committee's office. If head of the committee's office is the presidential secretary, it is easier to coordinate conflicting views.

To sum up, this study suggested that these three factors-appropriate level of interest and engagement of the president, broad participation of stakeholder, characteristics of

committee's office-are individually necessary and jointly sufficient conditions for effective policy coordination. This provides policy implication for the design of effective coordination institutions related to cross-cutting issues. The theoretical implications are as follows. There is a debate on whether to reinforce hierarchical coordination and network governance in order to overcome the difficulties of coordination problems. There are views that advocate both approaches. And there is also a view that there is a need for supplementation between the two approaches. In the case of sustainable development policies explored in this study, the latter view was supported.

**keywords : cross-cutting policies, policy  
coordination, sustainable development,  
green growth**

***Student Number : 2011-31211***